



Università degli Studi di Ferrara

DIPARTIMENTO DI ECONOMIA, ISTITUZIONI, TERRITORIO

Corso Ercole I D'Este n.44, 44100 Ferrara

**Quaderni del Dipartimento**

**n.8/2002**

**Abril 2002**

*Obstáculos y Oportunidades de Inversión para el Desarrollo de las Pequeñas y  
Medianas Empresas en Chile*

**Patrizio Bianchi – Mario Davide Parrilli**

**Abril 2002**

**OBSTACULOS Y OPORTUNIDADES DE INVERSION PARA EL DESARROLLO DE LAS PEQUEÑAS Y MEDIANAS EMPRESAS EN CHILE\***

**Patrizio Bianchi - Mario Davide Parrilli**

**Resumen**

El trabajo se enfoca en el análisis de los obstáculos, que impiden el desarrollo de las pequeñas y medianas empresas (Pymes) de Chile, y de las oportunidades que les pueden permitir ser competitivas en el mercado global. El análisis se compone de dos partes: el estudio de la normativa existente y el estudio de las fallas de mercado. El primero se centra en aspectos de financiamiento, asociacionismo, subcontratación, licitaciones públicas, defensa de la competencia, creación de empresas, normativas laborales, tributarias y ambientales; el segundo se enfoca en el análisis de los recursos humanos, innovación y calidad, asociacionismo y crédito. La investigación compara la situación chilena con casos de éxito internacional, mediante un análisis de *benchmarking* que intenta mostrar los ámbitos en los cuales una intervención “suave” de las instituciones públicas puede favorecer el incremento de competitividad de las Pymes. Al mismo tiempo, como se aclara en la introducción, el logro de resultados más efectivos requiere que las mencionadas intervenciones puntuales sean puestas en el marco de una estrategia nacional de desarrollo industrial y económico de mediano y largo plazo. Este enfoque permitiría juntar a todos los actores nacionales en la búsqueda de una identidad productiva y comercial del país, la cual crearía también las bases de las economías de escala y aglomeración tan necesarias para competir en el mercado global.

---

\* Este documento es fruto de una investigación de la Facultad de Economía de la Universidad de Ferrara, en colaboración con la agencia Nomisma de Bologna. Tal investigación ha sido financiada por el Banco Inter-Americano de Desarrollo (BID) por solicitud del Ministerio de Economía del Gobierno de Chile. El estudio ha sido terminado en el mes de marzo 2002.

## INTRODUCCION GENERAL

El estudio presente es una respuesta a la exigencia de parte del Ministerio de Economía del Gobierno de Chile por un análisis de *benchmarking* internacional sobre los aspectos que obstaculizan y los que facilitan la inversión para el desarrollo de las pequeñas y medianas empresas (Pymes) del país.

Por esta razón, en la investigación hemos dividido el trabajo en dos grandes partes: la primera se concentra en los aspectos normativos de soporte a las Pymes y la segunda en las fallas de mercado existentes en los distintos mercados de las Pymes: insumos, recursos humanos, productos, etc. Una tercera parte concluye el estudio agregando conclusiones y recomendaciones para el fomento productivo al sector.

En este trabajo se ha recopilado una gran cantidad de información estadística y sectorial para poder entender mejor el contexto específico en el cual los factores estudiados funcionan. En la primera fase se han entrevistado los representantes de las principales instituciones del Estado que tienen que ver con la economía, los dirigentes de los mayores gremios nacionales y representantes de empresas de servicios a las Pymes. Se ha analizado la parte de las mejores prácticas internacionales y se ha elaborado un primer documento exclusivamente sobre el ámbito normativo. En particular, se han analizado los aspectos del asociacionismo, la normativa financiera, el subcontrato, la creación de nuevas empresas, la defensa de la competencia, las licitaciones públicas y las demás normas laborales, ambientales, tributarias. Tal documento ha sido presentado al Comité Público-Privado y al Comité Pymes en el mes de enero pasado.

Recogiendo las sugerencias, se ha empezado la segunda fase del estudio, que se ha construido alrededor de treinta estudios de casos de micro, pequeños y medianos empresarios/as de algunos territorios del país, en particular Santiago, Valparaíso/la Ligua, El Maule. El objetivo era recoger la opinión directa de los empresarios sobre los aspectos que más les complican la vida económica y cruzar esta información con la entregada en la primera fase por los dirigentes de gremios y entes públicos relevantes. Esta investigación se ha caracterizado por la profundidad de la información recolectada, que constituye una base de información cualitativamente importante.

En base a estas entrevistas y a otra información recopilada se ha llegado a producir la segunda parte del documento, relativa a las fallas de mercado, con especial referencia a los temas del asociacionismo y cooperación, financiamiento, recursos humanos, calidad e innovación. También se ha procurado revisar la primera parte y agregar las conclusiones que consideramos relevantes para los objetivos de desarrollo de las Pymes de Chile. Estas últimas quedan a disposición del Ministerio de Economía para impulsar el debate interno al país sobre las mejores estrategias y acciones de fomento del sector.

En general, se puede mostrar una gran diferencia entre el sistema productivo chileno y el sistema europeo y, en particular, italiano. Esta se refiere a la existencia, en el país latinoamericano, de una notable cantidad de instrumentos de fomento contruidos de forma puntual (*ad-hoc*) en respuestas a pedidos específicos que llegan del sistema de empresas. Este enfoque operativo impide generar economías de escala y aglomeración que son fundamentales para formar una masa crítica de empresas capaces de beneficiarse cumulativamente de esos instrumentos y avanzar hacia mayores niveles de competitividad sistémica.

El enfoque utilizado por la Unión Europea es de otro tipo. Este se desarrolla en base a una lógica de programas integrados o sea de una variedad de canales institucionales y de instrumentos

coordinados entre ellos en los mismos territorios (desarrollo local). Esto permite producir un impulso significativo hacia el desarrollo de los sistemas locales de producción. Todo esto se ha logrado mediante un enfoque de *networking* (redes), orientado a generar algo más que la simple agrupación de empresas. En efecto, el objetivo ha sido generar entre los actores económicos y sociales la capacidad de relacionarse para crear y/o promover nuevas iniciativas y ampliar los horizontes de la producción, innovación y mercadeo de las Pymes y de los países del viejo continente.

Las Pymes son un universo muy heterogéneo de empresas. En efecto, ellas involucran a las empresas familiares rurales orientadas a la subsistencia, las empresas artesanales urbanas, las empresas subcontratistas, las empresas especializadas típicas de los distritos industriales, las medianas empresas que ofrecen productos de nicho, las empresas de investigación y desarrollo. Tales empresas se sitúan en un contexto local, nacional e internacional de relaciones de producción y de mercado. Por ejemplo, los distritos industriales son sistemas de empresas que producen a nivel local para vender a nivel internacional, mientras las pequeñas empresas rurales son empresas que producen a nivel local y venden siempre a nivel local. En el caso de las empresas de investigación y desarrollo, éstas son empresas capaces de tener relaciones de producción y relaciones de mercado a nivel internacional.

En general, se trata de grandes diferencias, que siempre tienen que tomarse en cuenta en vista de realizar políticas e instrumentos de fomento apropiados. El éxito de ellas se basa en la siguiente serie de consideraciones fundamentales:

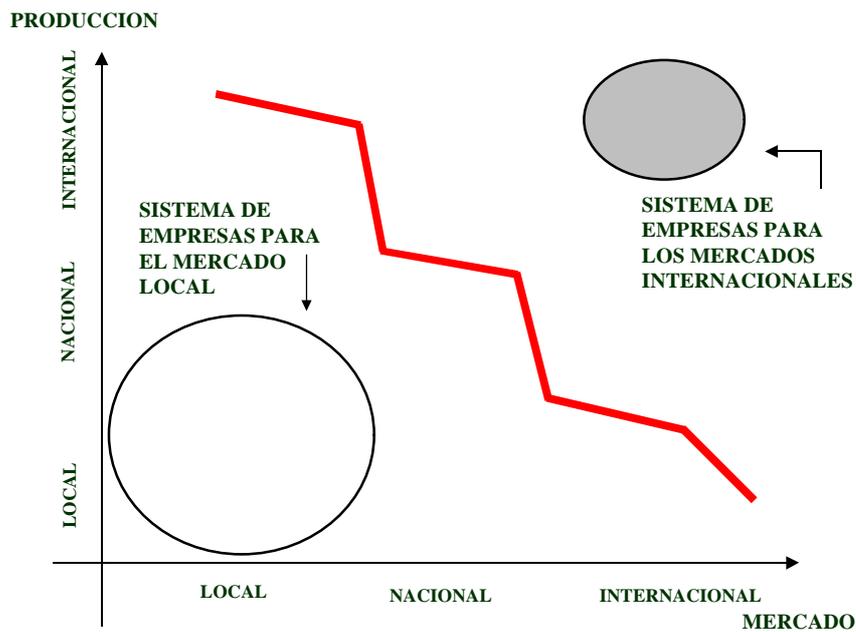
- si están integradas en un **sistema** productivo y social dinámico a nivel local;
- si trabajan a la **calidad** del producto, proceso y de los recursos humanos;
- si difunden **conocimiento** y competencias para poder estructurar la economía local.

Con el primero se garantiza que las Pymes consigan trabajar y alcanzar economías de escala y alcance suficientes a competir con grandes empresas en el mercado global. La experiencia internacional muestra abundantemente que la pequeña empresa individual no tiene esta posibilidad y no ha construido ningún caso relevante de éxito territorial y nacional.

El segundo tema indica que en el nuevo mercado global no es posible seguir compitiendo por precio, simplemente porque están entrando al mercado actores demasiado poderosos, como es el caso de las industrias asiáticas y, en particular chinas, que tienen economías de escala capaces de desplazar a cualquier país competidor. La historia de los distritos industriales muestra cómo la solución ha sido -y sigue siendo- salirse de esa competencia para alcanzar una competencia de alto perfil orientada a mercados especializados, de nicho y de consumidores de alto ingreso.

En este sentido entra en juego el conocimiento, como instrumento para generar bienes de alto valor agregado, alta calidad e innovativos. Tal especialización fortalece la posición de la empresa en el mercado frente a empresas de mayores dimensiones y de otros países. El conocimiento crea una ventaja competitiva difícilmente desplazable.

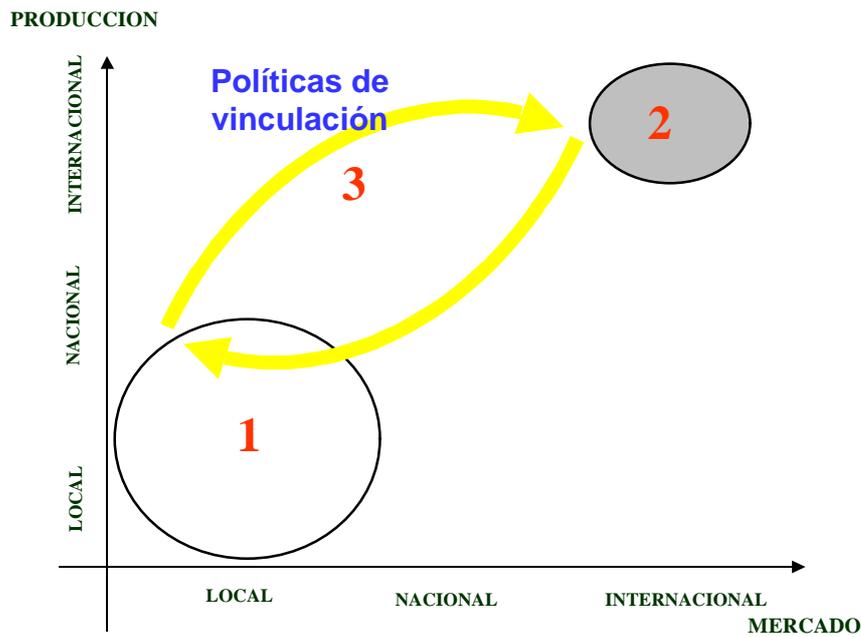
Estos tres aspectos permiten crear un marco dinámico de la estructura industrial que es necesario desarrollar para competir en el mercado abierto. Este marco es esencial porque la mayoría de los sistemas productivos, especialmente en los países emergentes, presenta un riesgo serio de fractura entre un pequeño sistema de empresas modernas y un gran sistema de empresas tradicionales, con ninguna relación entre ellos, lo que genera problemas para el desarrollo productivo del mismo país.



Llegar al resultado expresado por el gráfico arriba no es útil en vista del desarrollo nacional, porque aumenta las contradicciones y los contrastes entre las distintas coaliciones e intereses corporativos. Por esta razón, la estrategia de crecimiento necesita un esfuerzo particular para conectar al sector moderno con el sector tradicional. En este sentido, las líneas de acción a realizarse son de tres tipos. Por un lado, hay acciones que permitan impulsar el sector tradicional hacia su consolidación y fortalecimiento competitivo. Uno de los ejemplos mas interesantes de este tipo de acciones es el programa de Mise-a-Niveau realizada con mucho éxito en Tunisia y que impulsa todas las compañías e instituciones que interactúan en un sistema local a trabajar con el mismo nivel de calidad.

Por otro lado, se requiere de un esfuerzo para ampliar el número de empresas insertadas en las redes internacionales de alta tecnología. Este es el caso de los *spin-offs* académicos y de alto contenido tecnológico, que permiten a la sociedad impulsarse hacia la economía del conocimiento y al sistema productivo nacional y local re-centrar su objetivos de crecimiento de mediano y largo plazo, saliendo de sectores con fuerte competencia de precio.

Finalmente, las dos acciones mencionadas necesitan una tercera estrategia, orientada a juntar los dos tipos de empresas y sistemas con vista a crear un único sistema integrado de las pequeñas empresas nacionales. Este es el caso, por ejemplo, de las redes de subcontratación entre grandes y pequeñas empresas o entre pequeñas empresas y los encadenamientos productivos en general. Estos permiten juntar a los actores económicos en un único proyecto de desarrollo competitivo, que se basa en una mayor especialización y complementaridad de las Pymes, integradas en redes que producen para el mercado global. Las tres acciones corresponden también a los tres criterios básicos antes indicados como claves para el desarrollo de las Pymes y de los sistemas productivos localizados: calidad, conocimiento y networking.



El gráfico arriba muestra claramente que se necesitan políticas y mecanismos que ayuden a vincular mejor las áreas de empresas tradicionales y modernas. De esta manera es más fácil evitar que el país desarrolle a dos velocidades y se incremente el diferencial de ingreso, riqueza y bienestar en la población.

Esta perspectiva permite llegar a una adecuada implementación del potencial de crecimiento de las Pymes, que se basa en ventajas de eficiencia y aglomeración. Las primeras son el resultado de la especialización empresarial individual que opera en un contexto de complementaridad colectiva. Las segundas se refieren a las economías de escala y alcance que vienen del encadenamiento territorial y sectorial en la forma del *networking* o redes. Este es el enfoque que ha determinado la misma política industrial de la Unión Europea a lo largo de las últimas décadas.

Un sistema productivo que quiera ser competitivo hoy requiere de una serie de componentes que lo dirijan hacia la frontera tecnológica y las nuevas exigencias de los consumidores. Entre ellos hay las relaciones dinámicas que deben surgir entre la investigación básica y la producción final, que constituyen las nuevas barreras industriales a la competencia; la demanda para una mejor calidad de la vida y el rol asociado de los sectores del bienestar (p.ej. el sector salud, medio ambiente, educación); la competencia de los nuevos países en las producciones de baja calidad. Todos estos aspectos tienen que tomarse en cuenta si se quiere construir un sistema-país fuerte y competitivo.

Esta afirmación lleva a decir que en Chile, como en todo país, se vuelve prioritario definir una estrategia de desarrollo industrial apropiada para trabajar en una economía abierta. La configuración de este marco involucra una serie de principios básicos, el primero de los cuales es la determinación de una identidad del país en el contexto del mercado global. Este aspecto es lo que orienta los consumidores globales a comprar el producto nacional en vez de otros.

El segundo principio básico se refiere a la importancia de llegar a un análisis crítico de las ventajas y desventajas que el país y su identidad tienen o pueden tener en el mercado. Este principio orienta a los actores económicos nacionales a controlar y minimizar los aspectos negativos y resaltar los positivos de manera de acaparrarse una cuota de mercado difícilmente atacable.

Finalmente, hay el principio del juego común, que se vincula a temas vistos anteriormente, como la complementariedad colectiva, la creación de dimensiones eficientes gracias a la conformación de redes y encadenamientos productivos, los sistemas de producción territoriales y sectoriales. Considerando el conjunto de empresas directamente involucradas en la producción, las empresas de servicios, las instituciones públicas y privadas de apoyo y fomentando su trabajo coordinado y colaborativo se pueden construir sistemas de Pymes efectivamente competitivos y capaces de apoyar el desarrollo del país.

# **PARTE PRIMERA**

## **OBSTACULOS NORMATIVOS**

## INTRODUCCION Y METODOLOGIA

Esta primera parte de la consultoría sobre el tema de « Los Obstáculos y las Oportunidades de Inversión en el Sector de las Pequeñas y Medianas Empresas -Pymes- en Chile » se enfoca en el aspecto normativo de apoyo u obstáculo al desarrollo del sector. Uno de los principales objetivos del trabajo ha sido secundar el esfuerzo del Ministerio de Economía, en conjunto con los gremios y las instituciones relacionadas con el sector, en la formulación del Estatuto para el Fomento y Desarrollo de las Pymes. Tal esfuerzo, que había sido recomendado por el Presidente de la República, Dr. Ricardo Lagos, en su campaña electoral y de nuevo en su discurso al sector privado del mayo 2001, ha encontrado su culminación en enero de este año (Ministerio de Economía, 2002).

Con el Estatuto, el Gobierno de Chile quiere dar pautas claras a todo el contexto institucional de la nación para que apoye las Pymes a superar las dificultades estructurales que han empezado a sufrir desde finales de 1998 y que han cuestionado su capacidad de insertarse en el mercado globalizado de forma competitiva. Se trata de una tarea fundamental vista la importancia que estas empresas tienen en la economía nacional. En efecto, ellas constituyen más de 500,000 empresas formales (CORFO, 1999 ; INE, 2002), lo que significa que por lo menos 2-3 millones de personas dependen directamente de ellas, y muchos más si consideramos sus familias, que indirectamente también dependen de ellas.

El trabajo sobre el ámbito normativo, así como la segunda parte sobre fallas de mercado, mantiene un claro enfoque comparativo, para analizar la experiencia chilena a la luz de la experiencia italiana de los distritos industriales y otras relevantes experiencias internacionales, con especial referencia a la Unión Europea. Esta metodología debe permitir razonar sobre posibles soluciones a algunos cuellos de botella que el sector de las Pymes sufre actualmente en el mercado nacional y en su inserción en el mercado internacional.

Después de un breve resumen de datos relativos a las Pymes en la economía nacional, esta primera parte del estudio pasa a un análisis detallado de temas normativos específicos, para analizar si hay obstáculos de reglamentación que dificultan el desarrollo de las Pymes y cuáles sugerencias y/o casos internacionales se pueden enfatizar para promover una acción de benchmarking. La parte de recomendaciones de los consultores queda en la tercera parte del documento, en la cual se resumen las conclusiones relativas a los problemas observados y a las oportunidades de fomento que el Ministerio de Economía y el Comité Pymes podrían retomar para impulsar el desarrollo del sector.

Esta primera parte se basa en las entrevistas tenidas con casi cien importantes actores nacionales, representantes de instituciones del Estado, de los gremios empresariales del país así como de una variedad de instituciones de apoyo y/o servicios para el sector de las pequeñas empresas. Esta parte se ha realizado en base a estas entrevistas y en una buena disponibilidad de material bibliográfico de referencia recogido antes, durante y después de la visita a Chile.

Después de resumir las estadísticas relativas a las Pymes, se entra a un análisis detallado de los siete temas que han sido indicados por el Ministerio como fundamentales en esta primera fase. Específicamente, estos son el tema de la asociatividad, *factoring* y normativa financiera, incentivos para nuevos emprendimientos, acceso a las licitaciones públicas, normas de subcontrato, contexto normativo laboral, tributario y ambiental. Tal análisis prevé la presentación del estado actual por cada uno de los temas y también la presentación de algunas *best practices* internacionales, que puedan servir como insumo de reflexión sobre la utilidad o menos de ciertos instrumentos de apoyo a las Pymes chilenas.

## LAS PYMES EN CHILE

En el mencionado contexto se encuentran las Pymes. A partir de 1994, según el gobierno de Chile la definición de las Pymes es la siguiente (CORFO, 1999 ; en Minecon,1999):

- Microempresas, con ventas anuales por debajo de UF 2,400 (y con menos de 10 trabajadores),
- Pequeñas empresas, con ventas anuales entre UF 2,401 y UF 25,000 (y con entre 10 y 49 trabajadores),
- Medianas empresas, con ventas anuales entre UF 25,001 y UF 100,000 (y con entre 50 y 199 trabajadores).
- Grandes empresas, con ventas anuales mayores de UF 100,000 por año.

En términos de indicadores básicos (empleo, número y ventas) las Pymes - sin considerar las microempresas - muestran los siguientes indicadores:

**Las Pymes en Chile en 2000 y 1997**

	Número		Empleo (%)		Ventas (%)	
	1997	2000	1997	var. 2000/01	1997	2000
Microempresas	432,400	521,820	40	-5.8	4	3
Pymes	89,700	61,337	50	-1.2	24	17.4
Grandes Empresas	4,800	4,200	10	n.d.	72	79.6

Fuente : para 1997 CORFO, en Comité Público-Privado Pymes, Diciembre 1999. Para 2000, INE-BancoEstado y CORFO, Primera encuesta semestral de las microempresas y tercera de las pequeñas y medianas empresas, 2001.

Las Pymes tienen alrededor del 50% del empleo total. El empleo en todos los sectores vio las Pymes aumentar durante los primeros años noventa su porcentaje, desde el 41% al 50%, para luego bajarlo en los últimos dos años (1997-2000). Las microempresas involucran a otro 40% con una ligera reducción y las grandes el 10% desde el anterior 14%. En número, en 1997 las Pymes involucraban a 2.5 millones de trabajadores vs. 2 millones de las microempresas y 0.5 millones de las grandes empresas. Es un dato interesante y que sigue siendo corroborado por datos más recientes que muestran como la dinámica del empleo sigue independiente de la dinámica del PIB y de la productividad (CNPC, 2001). Esto significa que desde hace algunos años la gran empresa está sustituyendo trabajo por capital, como respuesta a las presiones competitivas del mercado abierto.

En términos de cantidades de empresas, en los últimos años (1997-2000) las microempresas han llegado a 520,000, con un crecimiento en número y una reducción en las ventas. En efecto, hay una gran parte (41% o 238,000) de las microempresas que no presentan ventas y muchas más (alrededor de 200,000) que no alcanzan las UF 600 anuales. Las pequeñas empresas han bajado en los últimos años hasta 53,000, sea en número (-35%) sea en ventas (-35%). Las medianas empresas han bajado también de 11,000 a 8,300, con una reducción en el número de -25% y en las ventas de -20%. Al contrario, las grandes empresas se han reducido a poco más de 4,000, pero mostrando un ligero crecimiento de ventas (+10%) con respecto al 1997.

La dinámica del sistema productivo nacional puede representarse según un esquema de separación que se ha venido formando entre un gran sector tradicional (compuesto por micro, pequeñas y medianas empresas de sectores como el textil, el calzado, etc. y que adoptan técnicas muy comunes y a veces obsoletas) y un pequeño sector moderno, compuesto por unas cuantas grandes empresas, ya sea nacionales o multinacionales y que también tienden a operar en sectores tradicionales o de

alta tecnología (p.ej. telecomunicaciones). Por un lado, hay una clara tendencia a la reducción en términos de empleo en el sector moderno y de grandes empresas, contrariamente al sector tradicional, mientras que, por otro lado, la tendencia es inversa en términos de ventas, donde las grandes empresas logran resultados muchos más exitosos.

Esta heterogeneidad estructural parece reproponerse también en términos dinámicos. En este sentido, se demuestra la escasa capacidad de absorción de mano de obra de parte de las grandes empresas. En efecto, ellas representan el 2% de las empresas y capturan alrededor del 10% del empleo, cuando en Europa las grandes empresas son el 0.1% de las empresas pero capturan el 34% del empleo y en Italia son el 1% y capturan el 30% del empleo (Capaldo et al., 1998). Esto podría significar que las grandes empresas de Chile son menos grandes que las europeas, pero también que las grandes empresas de Chile tienden a sustituir el factor trabajo con los factores capital y tecnología ahorradora de mano de obra en una medida relativamente fuerte. Si así fuera, sería difícil coordinar un esfuerzo adecuado de “linkage” entre la esfera del sector moderno y la del sector tradicional. El riesgo de esta situación es la separación siempre más evidente entre ellas, lo que excluye la empresa del sector tradicional del proceso futuro de desarrollo económico.

En términos de ventas, las Pymes pueden alcanzar el 17% del total, que comparado con el empleo da una idea de la baja productividad. Según estudios realizados hace unos años, la productividad por trabajador en las Pymes es mucho más baja que en las grandes empresas, mientras tal brecha parece ser inferior en el caso del sector industrial (Stumpo y Alarcón, 1999). En el ámbito de país el 40% son empresas comerciales, ya sea micro, Pymes o grandes empresas. De éstas, solamente el 7.5% son empresas industriales.

En el ámbito de composición de las micro, pequeñas y medianas empresas, hay estadísticas recientes que nos permiten tener una idea clara de su desarrollo relativo (INE, 2001):

**Principales sectores de participación de las Pymes (número y ventas en millones UF)**

	Microempresas		Pequeñas Empresas		Medianas Empresas	
	Número	Ventas	Número	Ventas	Número	Ventas
Industria	9,069	11.5	9,189	73.2	1,815	87.1
Construcciones	6,144	7.8	5,574	42.8	1,017	47.9
Comercio Mayorista	5,431	7.1	7,342	62.3	1,861	92.4
Comercio Minorista	40,102	48.1	20,022	136.3	2,390	112.5
Restaurantes	5,268	6.3	2,952	20.3	285	12.5
Transporte	12,205	14.9	7,379	50.2	802	37.6
Total	78,886	96.6	53,052	389.7	8,285	396.1

Leyenda : las Ventas son en millones UF. Fuente: INE-BancoEstado-CORFO, 2001.

Estos datos son muy claros respecto a la importancia relativa de los diferentes sectores de las micro, pequeñas y medianas empresas en Chile. El sector del comercio, y en particular el comercio al detalle, es seguramente el ámbito de mayor peso relativo de las MiPyMes, concentrando más del 50% de ellas y sus ventas en los tres tamaños de empresas. Otros sectores muy importantes son la industria, particularmente fuerte en las empresas de tamaño mediano, y el transporte, que presenta buena consistencia en cada una de las categorías.

Otro dato importante se refiere a las exportaciones de estos tipos de empresas, que es una de las razones que ha motivado el presente trabajo de consultoría. Los resultados se presentan en el cuadro siguiente:

**Valores de Exportación de las PyMes sobre el Total de sus Ventas en 2001**

	Pequeñas Empresas (% exportado)	Medianas Empresas (% exportado)
Minería	0.4	0.4
Industria	0.4	4.9
Construcciones	0.0	0.0
Comercio Mayorista	7.5	14.0
Comercio Minorista	1.5	0.1
Restaurantes	1.7	7.0
Transporte	3.7	2.8
Total	2.4	4.9

Fuente: INE-BancoEstado-CORFO, 2001.

En términos de exportaciones, las Pymes a comienzo de los años noventa alcanzaban el 4% del total y casi 5% en 1997 con un total de alrededor de US\$ 800 millones<sup>1</sup>. No hay todavía datos relativos a las exportaciones sectoriales del 2000 y 2001; sin embargo, hay datos porcentuales sobre el peso de las exportaciones en el total de las ventas de estos sectores. Se evidencia el peso significativo de la exportación solamente para las Pymes del comercio mayorista, mientras en el caso de los sectores de restaurantes e industria, las medianas empresas tienen una participación por lo menos visible. Por contrario, en los demás sectores el peso de la exportación es prácticamente nulo.

---

<sup>1</sup> Obviamente, en el 4-5% de exportación de las Pymes sobre el total exportado no se considera la gran participación del cobre, que incluye el 40% del total de las exportaciones, y que es controlado por grandes empresas.

## **ANALISIS DE TEMAS NORMATIVOS**

### **1. Cooperativas y Agrupaciones de Pymes**

#### *El Estado Actual*

En el ámbito asociativo, aunque se reconozca su importancia, mucha gente insiste que en Chile la cultura asociativa es muy baja y que les cuesta mucho razonar sobre iniciativas conjuntas. Sin embargo, a simple vista, se observan varios tipos de « instituciones » relevantes para estos aspectos de la vida productiva: el gremio, la cooperativa y el « PROFO ».

Del primero hay bastante, sea a nivel de grandes empresas, pequeñas o sea mixto. En efecto, en el país hay una cantidad de 250 gremios (Directorio de Asociaciones Gremiales, 2001), cuya gran mayoría está concentrada en Santiago (112). La gran mayoría son artesanales y se componen de pocas decenas de socios, aunque hay unas cuantas asociaciones con números muchos mayores. Entre éstas hay la Sociedad de Fomento Fabril (SOFOFA), que agrupa a otras grandes asociaciones como la Asociación de Industrias Metalúrgicas y Metalmecánicas (ASIMET), la Asociación de Exportadores Manufactureros (ASEXMA), el Instituto gremial del Textil, donde hay también una buena representación de grandes (en la SOFOFA) y medianas empresas.

Hay también la Confederación de gremios de las Pequeñas Empresas (CONAPYME), que agrupa a gremios como la Confederación de las Pequeñas Industrias (CONUPIA), la Confederación del Comercio al Detalle y el Turismo, la Confederación de Camioneros de Chile, la Confederación de Autobuses. Todos estos gremios son entes representativos de intereses corporativos, siendo agrupaciones de miles de empresas (p.ej. la CONUPIA agrupa a 15,000 empresas). En el ámbito manufacturero la Sociedad de Fomento Fabril (SOFOFA) tiene gran relevancia en las negociaciones con el gobierno; sin embargo no se considera representativa de todas las empresas, y en particular de las Pymes.

Una de las debilidades mayores de los gremios mencionados se refiere a la escasez relativa de servicios que dan a sus asociados. Pero preferimos tratar este tema en la segunda parte del estudio, por tratarse sustancialmente de una falla de mercado.

Por el lado de las cooperativas, hay un mundo que no ha adquirido mayor relevancia a lo largo de las últimas décadas, o sea a partir de los años setenta y ochenta. Como en otros países latinoamericanos, la imponente liberalización comercial, que en Chile se ha anticipado a los demás países, ha quebrado un buen número de cooperativas existentes en los años sesenta y setenta. Así ha quedado una imagen controvertida de esa institución productiva y social. En los últimos años, tales cooperativas se han ido restringiendo desde 1,350 en 1990 hasta 1,050 en el 2000, pero con un aumento de sus socios de 520,000 en 1990 hasta 950,000 en el 2000. De éstas sólo una parte son cooperativas de producción (alrededor de 300), con pocas excepciones muy positivas, como en el caso vinícola de la región VI.

Por otro lado, hay el caso muy positivo de cooperativas del sector del crédito, donde se juntan alrededor de 80 cooperativas con una cartera conjunta de alrededor de US\$ 300 millones y en efectivo crecimiento. Estas empresas están demostrando, sobre todo fuera de Santiago y de la Región Metropolitana, que hay un mercado entre las pequeñas empresas familiares que no es menor. Algunas de estas cooperativas han alcanzado niveles increíbles en términos de cartera y de número de empleados, haciendo que la misma Superintendencia de Bancos e Instituciones

Financieras (SBIF) tenga que controlar su actividad financiera (p.ej la COOPEUCH con sus 180,000 socios).

Para impulsar nuevamente las cooperativas desde hace años se ha estado trabajando sobre una nueva Ley de Cooperativas (LGC), que debería promover de nuevo el rol de estas empresas en el país. Tal exigencia se encuentra moldeada también en el borrador del Estatuto para las Pequeñas y Medianas Empresas aprobado recientemente. Los rasgos principales de esta propuesta de Ley se refieren a la mayor facilidad de constitución y cierre de las cooperativas, la simplificación de las relaciones entre los socios, que incluyen la repartición de las utilidades, la posibilidad que las cooperativas de ahorro y crédito puedan emitir bonos, dar garantías para sus socios, administrar fondos de terceros, y también beneficiarse de un tratamiento preferencial en el pago de los impuestos a la renta. En el caso de las cooperativas de ahorro y crédito (CAC), todos los aspectos relativos a los beneficios previstos por la nueva Ley propuesta requieren que tales cooperativas queden bajo la supervisión de la Superintendencia de Bancos (Estatuto-Minecon, 2002; Zavala y Yáñez, 2002).

Por otro lado hay el Proyecto de Fomento (PROFO) construido en los últimos 10 años por la Corporación de Fomento (CORFO). Es un instrumento que apoya a pequeños grupos de empresas, no solamente pequeñas, en mejorar su inserción en los mercados, su capacitación y reconversión tecnológica, etc. Evidentemente, ha sido un instrumento muy exitoso en varios casos y se cuentan (en los manuales de la CORFO) varias historias de éxito de estos grupos. Se construye alrededor de temas específicos, como la mejora en la organización y gestión de la empresa, la acumulación de capital humano y el acceso a consultores y fondos de fomento. Como visto en la parte de políticas, la CORFO financia una parte de los gastos del grupo con un máximo de US\$ 12,000 por empresa en actividades de gerencia del grupo, seminarios de transferencia tecnológica, muestras, exposiciones, consultorías, viajes, capacitación, revistas. Sin embargo, es un instrumento micro y que, por eso, puede tener solamente un impacto limitado y no extensible al marco territorial ni al cluster de empresas. Sería interesante empezar a enmarcar este exitoso instrumento dentro de algún marco territorial (como en el caso de las cooperativas) y/o a integrarlo dentro de un marco de acciones que se capitalizan sobre un número mayor de empresas que están en relación duradera entre ellas, ya sea vertical u horizontalmente.

### *Benchmarking: el Sistema Cooperativo en Italia*

Históricamente, **las Cooperativas** ocupan un lugar de importancia absoluta en el tejido socioeconómico de la región Emilia-Romagna. La característica jurídica fundamental de las sociedades cooperativas es la relación mutualística entre los socios, que supone que ellos participen en la sociedad no en vista a dividir las utilidades producidas por la actividad, sino para adquirir condiciones de ventaja en el intercambio. Sobre la base de este objetivo general, se han ido constituyendo varios tipos de cooperativas: de trabajo, consumo, apoyo a actividades empresariales (ej. los consorcios). Es importante a tales fines, establecer el criterio de relación entre socios con referencia a diferentes problemáticas como los objetivos de la cooperativa, los requerimientos para los socios, las determinaciones de estatuto, las especificaciones de los documentos de balance, etc. Pueden participar en las cooperativas hasta personas jurídicas de derecho público y privado, en cuyos estatutos esté prevista la financiación y el desarrollo de actividades cooperativas, sin necesidad de establecer un vínculo cuantitativo.

En años relativamente recientes, ha sido aprobada en Italia la Ley n.49 del 1985 (Ley “Marcora”) que instituye un fondo para otorgar préstamos a bajo interés, con el objeto de incrementar los

medios de producción y los servicios técnicos comerciales y administrativos de las empresas. Los beneficiarios no deben de tener más de 250 trabajadores, pero pueden tener un capital invertido variable (aunque en este caso varía el tipo de financiamiento disponible según el objetivo). Muy recientemente, se ha puesto en marcha un proceso de actualización de esta Ley con respecto a las nuevas disposiciones comunitarias, reanimando en este modo una fuente invaluable para el incentivo y financiamiento de las cooperativas.

Los sectores en que las cooperativas operan son múltiples y van desde la agricultura a las construcciones, de la gran y pequeña distribución a los servicios, alcanzando a menudo dimensiones empresariales de todo respeto, con altos volúmenes de transacciones. Las estimaciones más recientes del Instituto Guglielmo Tagliacarne para el 1997 calculaban un ingreso de 4,750 millones de dólares o sea el 6,1% del total regional, frente a una media nacional del 2,9%. No hay otra región italiana con cuotas superiores. En Ravenna casi el 10% del ingreso provincial viene de las cooperativas, seguida por Forlì-Cesena con el 8,1% y Reggio Emilia con el 6,5%. Si analizamos la clasificación de las provincias italianas podemos ver que los primeros seis lugares son ocupados por provincias de Emilia-Romagna: Ravenna, Forlì-Cesena, Reggio Emilia, Bologna, Ferrara y Modena, con Parma décima.

Un primer análisis de la coyuntura del sector es elaborado por la Confederación de Cooperativas de Emilia-Romagna, que asocia a más de 1.700 empresas cooperativas, con casi 278.000 socios que ha realizado ventas por casi 11.000 millones de dólares, ocupando a 36.900 trabajadores. El 44% de las ventas viene de los Bancos de Crédito Cooperativo, el 38% de las cooperativas agroindustriales, el 10% de las cooperativas de producción, trabajo y servicios y el 5% de las del sector distribución. La distribución de los trabajadores es por el 39% ocupado en el área trabajo y servicios, el 33% en agroindustria, el 18% en la solidaridad social y el 6% en los Bancos de Crédito Cooperativo. En particular, el sector agroindustrial, aunque con tendencias sectoriales diferenciadas, ha registrado en 1999 un incremento de las ventas (+3,5%) superior a la tasa de inflación y un crecimiento de ocupación del 1,9%. También el sector trabajo y servicios ha registrado un buen incremento de ventas (+7,9%), con un incremento del 2% del empleo. Una buena performance es en 1999 del sector solidaridad social con un crecimiento de ventas del 3,8%, frente a un incremento ocupacional del 3,9%<sup>2</sup>. El sector crédito, constituido exclusivamente por los Bancos de crédito cooperativo, ha evidenciado una buena tendencia en la recolección directa (3%) e indirecta (+5%), con un incremento ocupacional del 0,6%. A este 1999 sigue un 2000 que presenta la misma tendencia.

Otra figura fundamental del aparato asociativo de desarrollo italiano son **los Consorcios**. Sin embargo, tratándose de una institución que no existe en el escenario global de Chile, preferimos presentarlo y discutirlo en la segunda parte del estudio, relativa a las fallas de mercado. En ese capítulo, trataremos de cómo este tipo de institución puede ayudar a cerrar las brechas de mercado en ámbito asociativo y financiero.

En conclusión, no se puede decir que no hay diferencias formales sustanciales entre el sistema cooperativo italiano y el sistema chileno. Esta relación podría cambiar una vez aprobado el nuevo diseño de Ley, debido a nuevos elementos incorporados (p.ej. la posibilidad de repartir utilidades, que no es prevista en el sistema italiano). Los diferentes resultados logrados históricamente por los dos sistemas dependen probablemente del entorno institucional y social que rodea al sistema cooperativo y que le permite trabajar de forma muy dinámica. En Italia, la presencia, el intercambio

---

<sup>2</sup> Esta forma simplificada de sociedad cooperativa prevé un número de socios comprendido entre 3 y 8 y una simplificación en los cumplimientos administrativos. La nueva fórmula se está demostrando un válido soporte a la cooperación tradicional para continuar a dar respuestas concretas, sobre todo en términos de empleo, a las nuevas demandas que vienen del mundo productivo y de lo de los servicios.

de información y la colaboración que se da constantemente entre los gobiernos locales, los bancos locales, las cámaras de comercio, los gremios industriales y sus empresas, los sindicatos en el ámbito local y regional justifica una atmósfera muy positiva para las Pymes. Esta hizo que el objetivo primario de la creación de empleo, que las cooperativas italianas han tenido, ha sido suficiente para permitir el gran éxito del sistema cooperativo de Italia.

## 2. Normativas financieras y *factoring*

### *El Estado Actual*

Este tema se presenta como extremadamente importante para el sector productivo de las Pymes, dado que ellas tienen problema de acceso financiero en general. Este problema se ha incrementado fuertemente con la crisis del 1998, durante la cual las grandes empresas compradoras de productos intermedios o finales de las pequeñas empresas han empezado a dilatar los tiempos de pagos, creando a las Pymes serios problemas de liquidez. En esta fase, las Pymes han sufrido lo peor y muchas de ellas han cerrado o reducido de mucho sus operaciones.

Por esta razón, el Ministerio de Economía, después de discutir sobre ello con los gremios, ha lanzado la hipótesis que una mejor utilización del sistema de **Factoreo** podría ayudar a los empresarios de las Pymes a solucionar el problema financiero mediante la venta de un título ejecutable a las empresas de *factoring*. En el país ya hay un mercado del *factoring*, aunque las empresas que trabajan en eso son solamente cuatro y «las facturas no constituyan un título ejecutivo ni endosable, lo que encarece la operatoria en los contratos de cesión y notificación» (Zavala y Yáñez, 2002). Además, parece un instrumento útil únicamente para las grandes empresas.

En efecto, el problema con el factoreo es que cuando las grandes empresas compran a las Pymes, les imponen más o menos explícitamente no deshacerse de sus facturas vendiéndolas a las empresas de *factoring*. Si lo hacen, son capaces de cortar la relación de subcontrato y abastecimiento con las Pymes. En este sentido, el factoreo no solucionaría el problema, dado que la cláusula compromisoria de las grandes empresas funciona a otro nivel. Por otro lado, el *factoring* se orienta más bien a solucionar problemas de liquidez de las empresas, mediante un flujo más rápido del capital de trabajo. Pero, el problema mayor de las Pymes se encuentra en el financiamiento de mediano y largo plazo, para el cual el factoreo casi no sirve.

En este sentido, es quizás más apropiado pensar en instrumentos más sencillos y automáticos, que puedan favorecer el acceso a finanzas y liquidez de parte de las Pymes en el mercado financiero nacional. Por eso, se ha estado investigando el tema de los **Fondos de Garantía**, que también representan una experiencia muy importante en Italia. Es interesante notar que en Chile existe desde hace muchos años el Fondo de Garantía para Pequeñas Empresas (FOGAPE). A finales de los ochenta, el FOGAPE entró en una crisis importante, debido a la fuertísima morosidad de las empresas que recibían crédito. Por esta razón se decidió cerrar el programa. Sólo en 1995 se consideró oportuno reabrir tal programa con otro enfoque y nuevas metodologías de trabajo. Después de haber trabajado lentamente y con números de operaciones muy limitados hasta 1998 (alrededor de 200 por año), fue con la crisis que el instrumento facilitó un incremento fuerte de la demanda de parte de las Pymes. En esta forma, se ha llegado a 10,000 préstamos garantizados en todo el 2000 y 10,000 hasta septiembre del 2001, con unos 15,000 créditos activos en el momento de la entrevista.

La nueva metodología del FOGAPE prevé la entrega de un fondo de garantía a uno de los bancos comerciales según licitación pública de estos fondos un par de veces al año. El fondo cubre hasta el 80% de la garantía requerida por el banco, mientras la empresa tiene que proveer el otro 20%. El monto que puede cubrir llega hasta UF 5,000 (alrededor de US\$ 120,000). Para lograr poner en marcha seriamente este programa el BancoEstado tuvo que hacer una importante obra de promoción y persuasión de los bancos comerciales para que aceptaran ofrecer estas oportunidades a sus clientes más pequeños. De esta forma, se ha estado creando una demanda que parecía no existir en un segmento que era considerado escasamente no rentable y que por eso no tenía acceso al crédito. En efecto, la mora del programa FOGAPE no supera el 4.5%, del cual pero una parte (1-1.5%) reembolsa con cierto retraso sus deudas (entrevista con Dr. Villaroel, 11/10/2001).

En concreto se trata de un programa muy interesante, que está teniendo un auge importante, aunque poca gente lo conozca. El objetivo del BancoEstado y de su FOGAPE era alcanzar a 20,000 empresas para finales del 2001. De todas formas, el resultado ya alcanzado hasta ahora parece muy significativo. Por otro lado, hay que considerar que en el país hay 530,000 empresas formales, lo que significa que tal instrumento sigue alcanzando solamente a un 5% de las empresas del país.

Por otro lado, hay que indicar que el FOGAPE queda concentrado en Santiago por más del 50% de los créditos y que una gran parte se orienta al sector agrícola (28%) y al sector servicios (17%). Queda menos para el sector industrial y manufacturero, aunque sería aconsejable que fuese más promovido.

#### *Benchmarking: Factoring, (Consortios de crédito) y Ley Sabatini en Italia*

Por el lado del **Factoring**, hay que mencionar que internacionalmente no ha sido un instrumento muy utilizado para solucionar las relaciones entre grandes y pequeñas empresas. Este instrumento ha sido regulado por primera vez con la Ley n. 52 del 21 de febrero del 1991. Tal ley prevé que los *Factors* puedan ser solamente bancos o intermediarios financieros autorizados y registrados en el Libro de Profesionales (*Albo*) bajo la vigilancia de la Banca d'Italia. Sin embargo, se trata de un instrumento atípico en el contexto comercial italiano y que sigue siendo poco utilizado, en particular por las Pymes, dado que resulta particularmente costoso e ineficiente para empresas de tamaño pequeño.

Como mencionado anteriormente (en la parte relativa al asociativismo y la cooperación) en la historia italiana hay un caso que se ha demostrado de gran valor estratégico: los **Consortios de Crédito**. Sin embargo, por ser una institución que nace de la nada, preferimos tratarla en la segunda parte, relativa a las fallas de mercado.

Un instrumento normativo que ha sido importantísimo en el desarrollo de las pequeñas y medianas empresas desde los años sesenta ha sido la Ley n. 1329 del 1965, conocida como **Ley Sabatini**, para el financiamiento a las pequeñas y medianas empresas para la compra de maquinaria. El éxito se debe a que tal instrumento permitía ventajas prácticamente automáticas a las empresas compradoras y a los vendedores de maquinaria. Se calcula que en los treinta años de su funcionamiento, tal Ley ha permitido la concesión de 200,000 subsidios por un valor de alrededor de 20,000 millones de dólares (Bertini, 1998). En efecto, el mecanismo legislativo prevé:

- Formalidades específicas para la identificación de la maquinaria y su constitución en garantía mediante una contraseña metálica aplicada a la misma con características relativas a las indicaciones que permiten identificar de manera unívoca el objeto de compraventa y dificultar una diferente destinación del mismo.

- La cambial emitida no puede superar un período de 5 años y tiene que traer escrita las causales del contrato de compraventa, de la constitución del privilegio y de la existencia del pacto de “dominio reservado”.
- Con este pacto, la propiedad de la maquinaria se transfiere al comprador solamente con el último pago, de forma que se defienda el vendedor de los riesgos de insolvencia del comprador.
- La posibilidad de descontar las cambiales en Institutos de Crédito Especial, que pueden solicitar la intervención del Mediocredito Centrale sobre todos los efectos presentados para descuento. El beneficio es que tales operaciones son reguladas por tasas preferenciales, dado que tal intervención prevé una contribución pública sobre los intereses. Tal facilitación se calcula en una reducción de la tasa de descuento a cargo de las empresas vendedoras de maquinaria, que se puede cuantificar en un 35% - 45% de la tasa de referencia en el mercado. El mismo beneficio se aplica a las empresas compradoras en sus tasas de interés.

De tal forma, el vendedor se siente protegido en sus operaciones con empresas compradoras, porque puede enfrentar pagos dilacionados hasta 5 años a una tasa competitiva, pudiendo recuperar rápidamente liquidez en caso de necesidad. Al mismo tiempo, la empresa compradora logra obtener un período suficientemente largo para poder reembolsar el precio de la maquinaria sin arriesgar su competitividad en el mercado; por otro lado, esta empresa tiene más tiempo para reflexionar y esto le permite planificar sus inversiones y expansión de manera más razonable. Además de esto, el comprador puede enfrentar una operación de compra sin necesidad de constituir garantías reales que impiden en muchos casos la inversión.

En Conclusión, se puede decir que la Ley Sabatini ha tenido éxito en el tiempo porque ha sido una respuesta eficaz, conveniente, veloz y estimulante a un momento caracterizado por la crisis económica y por la necesidad de crear un tejido productivo más sólido y tecnológicamente avanzado. Algo parecido podría pensarse desde un punto de vista normativo en Chile. Naturalmente, para lograr un buen éxito se necesita que el estado asuma un rol muy activo, o sea que acepte intervenir en la normativa financiera y prever adecuados subsidios para el sistema de pequeñas empresas, facilitando el proceso de compraventa de nueva tecnología.

### **3. Actividades y Normas relativas al Subcontrato**

#### *El Estado Actual*

La Subcontratación directa o indirecta es una realidad creciente. Según estimaciones de la Conupia, hace 25 años, el 90% de las (Mi)Pymes era productora, mientras hoy el 60% de ellas es prestadora de servicios y/o subcontratada. Esto motiva una creciente preocupación por esta área. La subcontratación va en aumento por una serie de razones: entre ellas hay que las (Mi)Pymes sirven para diluir la carga laboral de las empresas más grandes; sirven también para financiar el stock de materiales y productos intermedios y el tiempo necesario entre la producción de las muestras y el cobro del producto o servicio; finalmente, en los períodos de crisis, al no existir una demanda estable, son un sujeto apto para ser presionado sea por el usuario (la gran empresa) sea por la banca.

Siempre según la Conupia, las micro y pequeñas empresas de Chile establecen en relaciones de subcontratación en dos casos: Cuando ven que su capital de explotación desaparece y buscan trabajo vía una empresa que les entrega las materias primas, los modelos y los volúmenes a producirse en un tiempo determinado; y cuando no logran colocar sus productos y buscan hacerlo vía una empresa mayor que posee un canal de distribución más sólido. En el caso de las medianas y

grandes empresas el camino es otro: ellas deciden si abrir relaciones de subcontrato sobre la base de un análisis de costos-beneficios y de riesgo, como también de relación entre capital y stock de producto.

En general, hasta la fecha la subcontratación se desarrolla cuando es rentable para el contratista. Esto pasa sobre todo en las áreas dónde existen nichos de mercado o dónde la mano de obra directa es indispensable. En estos casos, las grandes y medianas empresas externalizan la actividad a empresas más pequeñas. Las micro y pequeñas empresas se dan cuenta que en el área de producción y/o servicios trabajan bien y pueden mejorar, siempre y cuando se especialicen; Sin embargo, reconocen que su estabilidad laboral y de capital no está en sus manos. A menudo, estas fracasan debido a que dependen de un único cliente y no saben cómo reaccionar frente a momentos de crisis, teniendo obvias dificultades en despedir su personal. O sea no tienen la capacidad de reaccionar frente a la crisis en breve tiempo.

Muy a menudo las grandes empresas que las contratan, transfieren a las micro y pequeñas empresas los costos de las crisis. En efecto, al tener problemas de mercado, las empiezan a pagar con retraso, causándoles problemas financieros muy serios (en general, más grande es la empresa contratista, más largo se vuelve el tiempo para la cancelación de las facturas). Aunque a veces la empresa contratista financia la operación (no lo hace con entrega de dinero o de crédito, sino con la entrega de materia prima), en general el capital de trabajo es puesto por la empresa contratada. Por otro lado, en las pequeñas empresas productoras la facturación es muy grande, debido a las compras de materias primas, lo que les aumenta el riesgo de tener pérdidas.

A pesar de todo, la subcontratación sigue en aumento y han nacido muchas empresas que están al lado de una gran empresa o marca (p. ej. en servicios técnicos independientes). Las medianas empresas son en su gran mayoría las contratistas y son subcontratadas solamente de forma puntual (p.ej. aseo, manutención, etc.). Pero hay también grandes empresas que crean pequeñas empresas subcontratistas con su propio personal y/o interés.

La subcontratación se realiza de manera formal, por lo que se refiere a la mediana y gran empresas y de manera informal en el caso de la mayoría de las pequeñas y microempresas. Según los gremios, esto es producto de las trabas estatales para adecuar o expandir una empresa y de la legislación laboral que no permite una mayor flexibilidad de trabajo. El ideal para que la relación contratista/subcontratista sea estable parece ser una mayor flexibilidad, con lo que se entiende que en el camino pueden y/o deben haber readecuaciones según necesidad y de mutuo acuerdo. Esto requiere que se incluyan necesariamente aspectos de desarrollo humano, como actividades de capacitación, que actualmente quedan fuera de discusión por el miedo empresarial en difundir su saber.

En términos de sugerencias, la Conupia sugiere que se apoye a las pequeñas empresas por el lado financiero, impulsando el crédito inmediato que la banca privada puede otorgar a ellas al tener un orden de trabajo suscrita por la empresa cliente.

### *Benchmarking : el Caso Italiano*

Presentamos el caso italiano sobre todo porque no hay casos parecidos en Europa, en dónde las pequeñas empresas subcontratistas participan activamente en la relación de subcontrato y con altos beneficios relativos. En efecto, hay investigaciones realizadas en los últimos años que muestran

cómo el diferencial de precio conseguido por las grandes empresas y sus subcontratistas aumenta gradualmente en todos los países europeos, aparte que en el caso italiano (Coué, 2001)<sup>3</sup>.

En el caso italiano, en la segunda mitad del siglo pasado, la subcontratación de empresa jugó un papel de verdadero motor en el gran desarrollo que tuvieron las Pymes, como sistema y como modelo productivo. Su aporte fue determinante para el incremento de la productividad del sistema de las Pymes, así como para las constantes mejoras cualitativas y de diversificación de productos, que fueron y siguen siendo a la base del éxito de estas empresas. La subcontratación de empresa es la más eficaz demostración que las Pymes tienen éxito sólo si trabajan juntas, en una relación mutua, que es a la vez de cooperación y competición. Un mundo de pequeñas empresas que trabajen desconectadas, sin ningún tipo de relación o comunicación, tiene una probabilidad muy baja de insertarse competitivamente en los mercados.

El subcontrato puede ser de diferentes tipos: hay empresas que sólo se limitan a intervenir en unas fases determinadas del proceso productivo con materiales de la gran empresa cliente y según las instrucciones del mismo (la llamada subcontratación económica o de fabricación); hay empresas que producen productos generalmente terminados para apoyar a la gran empresa en pedidos que sobrepasan su capacidad (subcontrato de capacidad); y finalmente, hay empresas que producen parte y/o productos intermedios según sus propias normas en total autonomía (la llamada subcontratación especializada).

Obviamente, los dos primeros tipos de empresas son los que más fácilmente son explotadas por las grandes empresas que las contratan como amortiguadores de la coyuntura económica. Es decir, cuando los pedidos del mercado se reducen, las empresas clientes reducen o cesan totalmente los encargos a estas empresas. En cambio, las empresas subcontratistas del tercer tipo desarrollan un papel de especialización, que consiste en afinar y profundizar constantemente sus conocimientos y sus métodos de producción y/o las economías de escala de sus propias producciones; todos estos elementos benefician a los precios y a la mejora cualitativa de sus productos intermedios, y por tanto les permiten tener un mercado más abierto y menos dependiente de una(s) cuantas grandes empresas y de su coyuntura. Es importante subrayar que en el caso italiano hay empresas subcontratistas de todos tipos; sin embargo, muchas han buscado insertarse en una dinámica de especialización, lo que también ha sido facilitado por la escasa presencia de grandes empresas en los distritos industriales.

### **Empresas subcontratistas por dimensión y porcentaje de subcontrato en el volumen de ventas**

	1991			1994		
	<i>Porcentaje de subcontratación sobre el volumen de negocios</i>					
<i>Clases</i>	<i>&lt; 10</i>	<i>10 – 30</i>	<i>&gt; 30</i>	<i>&lt; 10</i>	<i>10 – 30</i>	<i>&gt; 30</i>
11 – 50	60,8	20,3	18,9	49,7	19,5	30,7
51 – 250	56,9	28,2	14,9	43,7	24,5	31,8
11 – 250	58,6	24,7	16,7	46,6	22,1	31,3
Total	58,9	24,7	16,3	47,0	21,9	31,2

Fuente: Mediocredito Central, elaboraciones propias.

<sup>3</sup> A nivel internacional, hay la interesantísima experiencia japonesa, que ha empezado a defender las Pymes legalmente ya en los años cincuenta, mediante leyes de defensa de sus intereses frente a las grandes empresas contratistas (Caddy, 1998). Sin embargo, en tiempos recientes tal sistema parece haber enfrentado serios problemas de competitividad y, por eso, no lo hemos tomado como ejemplo para este análisis.

El cuadro muestra el fuerte crecimiento de los volúmenes de ventas reconducibles a la subcontratación en años recientes. Hay una clara tendencia a incrementar el porcentaje de subcontratación por todas las clases dimensionales. Desde cuotas inferiores al 10% de las ventas en casi el 60% de las empresas pequeñas y medianas en 1991, se pasa a menos de 50%, mientras aumentan netamente las empresas que superan el 30% de sus ventas, arriba del 30% de los casos. Tal cambio se puede relacionar también con la grave crisis económica del sistema productivo italiano (y el intento de externalizar la producción), de la cual se empezó a salir sólo en los primeros meses de 1994, después de la devaluación de la lira y la sucesiva reactivación de las exportaciones.

Desde el punto de vista jurídico, a respaldar la situación del subcontrato está el Art. 1656 del código civil (subcontrato). En tiempos muy recientes, ha sido aprobada la Ley n.192 del 18 junio del 1998, para disciplinar el subcontrato en las actividades productivas.

El art. 1656 del código civil prevé que el subcontractista no pueda dar en subcontrato la ejecución de la obra o servicio objeto del contrato si no ha sido autorizado por el contratista que le solicita el trabajo. De esta forma, el legislador busca eliminar o por lo menos corregir las frecuentes situaciones de abuso de posición dominante que caracterizan muy a menudo la relación entre gran industria y pequeñas y medianas empresas, que gradualmente se encuentran en una posición de dependencia, sobre todo en el ámbito financiero.

El art. 2 de la Ley 192 prevé que los contratos de subcontrato deban ser estipulados de forma escrita con penalidad de anulación y en caso de falta de la forma escrita prevé que el subcontractista no sea obligado a ejecutar la obra ni ésta pueda serle exigida: sin embargo, si el subcontractista ejecuta en buena fe el contrato "nulo" por no haber sido estipulado de forma escrita, el/ella tiene el derecho de recibir el pago de las obras efectuadas y el pago de los gastos sostenidos en buena fe a los fines de la ejecución del contrato. Para defender las partes más débiles también se considera "nulo" el acuerdo que permite a una parte el derecho de modificar unilateralmente algunas cláusulas del contrato o sea la atribución a una de las partes de un contrato con ejecución continuada ó periódica el derecho de renunciar sin suficiente preaviso.

Una previsión particularmente importante en el ámbito de la nueva disciplina es representada por el art. 3, que prevé la indicación precisa de los términos de pago del subcontrato y prescribe que los términos no puedan superar los 60 días desde el momento de la entrega del bien o de la comunicación de la ejecución de la prestación, con la posibilidad de prever términos diferentes (pero no superiores a 90 días) en el caso de acuerdos nacionales para sectores específicos y firmados por las organizaciones representativas competentes por sector. En el caso de falta de respeto de los términos la ley prevé que se deban al subcontractista, sin necesidad de constitución en mora, intereses correspondientes al tipo oficial de descuento más un 5%, a parte la definición entre las partes de intereses moratorios en medida superior y a parte el caso de pruebas de daños ulteriores. Cuándo el retraso en el pago supera los 30 días desde la fecha determinada el contratista cae en una penalidad de 5% del monto por el cual no ha respetado la fecha.

El art. 3 n. 4 ofrece al subcontractista una arma particularmente eficaz desde el punto de vista del procedimiento, para recuperar el crédito que deriva de la falta de respeto de las condiciones de pago: la falta de pago del precio para la fecha establecida constituye un título para obtener un decreto obligatorio de pago que es ejecutivo de forma temporánea, y que por eso da la posibilidad de efectuar inmediatamente el embargo de los bienes del contratista.

Por otro lado, el art. 4 relativo al subcontrato indica que este no puede darse en ulterior subcontrato sin la autorización del contratista por una cuota superior al 50% del valor del contrato,

dejando a parte cuando las partes lo han indicado en una medida mayor ya en el contrato. Al mismo tiempo, el art. 10 de la ley prevé que las controversias relativas a los contratos de subcontrato disciplinados por la ley mencionada deban ser sometidos a un intento obligatorio de conciliación en la cámara de comercio; después de 30 días sin que se haya llegado a la conciliación el art. 10 n. 2 prevé que la controversia sea pasada a una comisión arbitral, instituida en la misma cámara de comercio, que debe concluir el procedimiento arbitral en un período máximo de 60 días.

En términos de impacto, la ley 192/1998 es una ley muy reciente y, por tanto, resulta difícil evaluar el impacto de la normativa en el mundo de las Pymes. Para poder analizar el impacto de la Ley, los gremios han creado en el ámbito nacional y regional una serie de “Observatorios del subcontrato”. Las encuestas periódicas realizadas por tales laboratorios hacen pensar que el impacto es aún limitado. En efecto, el problema principal parece vinculado a la escasa difusión de los beneficios de la Ley, que solamente el 20% de las empresas conocen en detalle. Por otro lado, una investigación de la Región Veneto sobre el sector textil y del vestuario parece indicar que la Ley está teniendo buenos resultados en reducir los tiempos de pago de parte de las grandes empresas contratistas hacia las Pymes subcontratistas. La aprobación e implementación de la Ley es tan reciente que, para lograr un mayor impacto, requiere de unos años más y de una progresiva adaptación del instrumento a la situación contingente. Y para empezar, se podría comenzar con una obra de mayor difusión de la Ley en el tejido productivo nacional.

En conclusión, el aspecto más importante de la nueva normativa italiana concierne la intervención relativa a la determinación por ley de los términos de pago (fecha), instrumento con el cual el legislador se propone corregir las relaciones contractuales, que quedan desequilibradas en favor de la parte fuerte (la empresa contratista) que se aprovecha de la sustancial dependencia del subcontratista para imponer largas dilaciones de pago para las Pymes. En este sentido, la previsión de los intereses y la penalidad del 5% en el caso de retraso en el pago y el derecho del subcontratista débil de obtener un decreto obligatorio ejecutivo son armas importantes que pueden permitir al subcontratista reequilibrar su situación de inferioridad económica. Esta y otras provisiones de la Ley pueden existir en un contexto de comportamientos homogéneos y orientados a no aceptar la rebaja de las prestaciones, porque en otro caso el subcontratista, aunque ganara el procedimiento legal, perdería para el futuro un cliente importante y sería fácilmente sustituido por otro subcontratista dispuesto a aceptar condiciones de pago más blandas. Por otro lado, hay que recordar que se trata de una normativa muy reciente, que no ha constituido la base del éxito de los sistemas locales de pequeñas empresas y que todavía debe ser evaluado de forma oportuna.

#### **4. Normativas sobre los Incentivos para las Nuevas Empresas**

##### *El Estado Actual*

Aunque representa un tema a tratarse, los gremios no lo consideran como uno de los mayores bloques para el desarrollo de las Pymes. En el caso de las pequeñas empresas en Chile, hay unos cuantos casos en el territorio nacional, pero que los mismos empresarios muchas veces desconocen. En el ámbito general, hay un programa marco con las municipalidades que trata el asunto del *spin-off* de nuevas empresas. Este programa tiene 6-7 años y deriva de un acuerdo público-privado que aprovechó en sus primeros años de vida de la fuerza pujante del SERCOTEC.

Actualmente, en Santiago se mantiene una pequeña incubadora de empresas que incluye una pequeña zona industrial con una decena de espacios, de los cuales sólo una parte están siendo actualmente ocupados. Además de un espacio, estas empresas reciben una asesoría técnica y

financiera sobre cómo moverse en el mercado y en las diferentes operaciones requeridas para volverse competitivos. Sin embargo, tal programa no se orienta a nuevas empresas, sino a empresas ya existentes y que tienen una buena perspectiva de crecer. Esto reduce mucho el impacto que tal programa podría tener sobre el sistema de empresas.

Los problemas de las empresas nacientes son relativos a la gran cantidad de pasos burocráticos que tienen que dar para poder despegar y que afectan su capacidad de lograrlo. Esto significa que el problema no debe analizarse en términos tributarios, aunque las pequeñas empresas tengan el mismo tratamiento de las grandes empresas; pero tampoco en términos laborales, dado que los empresarios (por lo menos los empresarios formales) reconocen los derechos de los trabajadores a asistencia, extraordinarios, vacaciones, seguridad, etc.

Quizás el problema es mayor en el ámbito de las prácticas que se tienen que hacer en el ámbito burocrático para matricular una empresa en el registro de las empresas y para hacerla funcionar. Por ejemplo, en este segundo ámbito hay el problema del timbraje de las facturas, lo que lleva tiempo y retrasa las operaciones productivas aumentando los costos de operación de la empresa. La gran empresa tiene mayores capacidades para responder a tales exigencias formales, debido a sus economías de escala que se activan también en el proceso burocrático. Por otro lado, luego de las necesarias operaciones nacionales (p.ej. visita de un inspector del Servicio de Salud Metropolitano y del Ambiente –SESMA-), se abre un nivel territorial de normativas. Por ejemplo, hay el requerimiento del pago de una patente de operación que las empresas tienen que pagar cada 6 meses y que constituye una ulterior rigidez. Tiene que llegar un inspector territorial y/o regional que controla la adherencia al sistema local de normas ambientales, laborales, etc. Este control puede dilatarse mucho y someterse, según los gremios, a excesiva arbitrariedad de parte del inspector. En este sentido, los gremios solicitan una simplificación de los trámites y el carácter «escrito» de las normas, de manera de no ser dependiente de la mencionada arbitrariedad.

Por otro lado, en ámbito financiero, los bancos quieren ver un sólido historial de empresa antes de financiarla. Esto significa que por lo menos durante los primeros dos o tres años de trabajo las empresas no van a tener un financiamiento adecuado, lo que obliga muchas veces a las empresas a quedarse con un enfoque micro y de subsistencia. En ámbito sanitario y ambiental, tampoco hay una diferenciación entre grandes y pequeñas empresas, lo que significa que un cualquier restaurante o hasta negocio de venta de comida pequeño necesita poner toda una serie de instrumentos que son también costosos, como baños de hombres y mujeres, extintor, escape de aire, agua caliente, salida de emergencia, y otros elementos que van a cargar de costos la nueva empresa. Y si al inspector de turno no le parece, aunque la empresa haya tenido gastos de este tipo, no va a poder abrir.

En opinión de los gremios de micro y pequeñas empresas, en el caso de estas empresas, se podría dejarles empezar sus operaciones productivas y comerciales, dejándoles un período de tiempo suficiente para que puedan responder a los requerimientos formales. De esta manera, ellas podrían avanzar en el proceso de acumulación de capital y luego comenzar a cumplir las obligaciones de ley.

### *Benchmarking: el Caso Italiano*

En Italia el tema de la creación de nuevas empresas ha adquirido mucha importancia a partir de las primeras fuertes flexiones de la economía nacional de los años setenta y ochenta. En este sentido, la política económica italiana se ha puesto en busca de alternativas para impulsar nuevas oportunidades de trabajo para los jóvenes, quienes no encontraban suficientes opciones en una

economía aún dominada por la gran empresa - aunque en crisis - y en regiones con escaso dinamismo empresarial, como el Sur de Italia.

La primera iniciativa para la promoción de nuevas empresas en Italia fue tomada en 1986 a través de una ley de fomento a la creación de empresas entre socios jóvenes en el Sur de Italia. Se trata de la Ley 44. Esta Ley otorgaba importantes incentivos financieros bajo la forma de contribución pública «a fondo perdido» al capital inicial y de facilidades de crédito para las nuevas empresas industriales, agrícolas y de servicios a la industria, cuyos socios tuvieran una edad entre los 18 y los 29 años que residieran mayoritariamente en las regiones meridionales de Italia; pero la novedad más importante contenida en la ley era que las nuevas empresas iban a ser atendidas en sus primeros (tres) años de actividad por un tutor, el cual debía encargarse de guiarlas y asesorarlas durante toda la fase de arranque, cuando las decisiones a tomar no sólo son más frecuentes, sino que pueden afectar de manera decisiva la vida futura de la empresa y el éxito de la misma. En los años siguientes, la ley 44 fue modificada varias veces: fue levantado a 35 años el límite máximo de edad para los socios, se abandonaron criterios de selección de las empresas muy estrechos para adoptar criterios más amplios y, sobre todo, el área de aplicación de la ley fue extendida a las regiones de Centro y Norte de Italia que la Comunidad Europea había clasificado como subdesarrolladas. Sin embargo, fueron las regiones meridionales del País las que siguieron aprovechando la ley mucho más que el resto del País.

Tal política de fomento se dirige a empresas artesanales y pequeñas y medianas empresas en todos tipos de actividades productivas aparte el comercio (agricultura, ganadería, minería, manufactura, servicios) con un máximo de 2,5 millones de dólares de inversiones. Puede orientarse a sociedades de personas, capitales y cooperativas. Por lo que conciernen las inversiones a fondo perdido, se refieren a estudios de factibilidad, compra de maquinaria, materias primas, terrenos, edificios, enlaces de servicios básicos (agua, electricidad, telecomunicaciones), propiedad intelectual, pero no incluyen los costos operativos relativos al personal. El monto del subsidio va entre 5% y 50% de la inversión global y se puede recibir en 120 días de la entrega de los Estado de Avance de los Trabajos (SAL). Para más detalles sobre estas y otras leyes consultar las siguientes direcciones de Internet: [www.opportunitalia.it/](http://www.opportunitalia.it/) y <http://web.tin.it/paginedellavoro/legge44.html>.

La Ley 44, que tras las últimas modificaciones pasó a convertirse en la ley 95 de 1995, fue aprovechada como modelo por leyes sucesivas para el fomento de nuevas empresas juveniles, sea de tipo particular (Ley 236 de 1993 para empresas juveniles en sectores de servicios avanzados, como protección y aprovechamiento del patrimonio cultural, protección del medio ambiente, innovación tecnológica, turismo, etc.) sea financiadas a través de instrumentos particulares, como el artículo 9 de la Ley 608 de 1996, por tal razón llamada ley del “préstamo de honor”, que financia sin fianza a pequeñas iniciativas de empresa individual de personas en el desempleo, y les acompaña en el primer año de actividad con la asesoría de un “tutor”.

Los resultados cuantitativos y el impacto de las tres providencias de ley son interesantes y se merecen unas cuantas reflexiones. En lo que concierne la Ley 95 para las nuevas empresas juveniles, a finales de noviembre de este año se había presentado en toda Italia 6.556 proyectos, de los cuales 5.221 (el 79,6%) en las regiones del Sur y 192 (el 2,9%) en las del Norte. De los proyectos presentados, 1.624 (el 24,7%) habían sido considerados adecuados para ser aceptados, sin embargo fue posible otorgar el financiamiento sólo a 1.307. Tomando en cuenta también las revocaciones sucesivas a la concesión de algunos financiamientos, las empresas financiadas fueron en definitiva 1.169, lo que representa el 17,8% de los proyectos presentados. De dichas empresas, 1.009 están actualmente operando. De los 1.624 proyectos aceptados, el 57,6% se refería a iniciativas industriales, el 21,8% a iniciativas en agricultura y el 20,6% eran proyectos de servicios a la industria. El monto global de inversiones para los 1.624 proyectos era de 2.347 millones de

euro, de los cuales 1.528 (el 65% del total) se referían a iniciativas industriales. Frente a estas inversiones se esperaba contratar a 28.825 trabajadores. Finalmente, los socios de las 1.624 empresas eran 8.935, de los cuales 2.678 mujeres.

El estado de los proyectos a los cuales se concedió el financiamiento es el siguiente:

**Ley 95 (ex Ley 44): Proyectos Aceptados para el Financiamiento**

<i>Sectores</i>	<i>Proyectos aceptados</i>	<i>Inversiones (millones €)</i>	<i>Empresas financiadas</i>	<i>Financiamientos desembolsados (millones €)</i>	<i>Empresas puestas en marcha</i>
Industria	750	1.263,2	663	1.016,1	560
Agricultura	275	480,1	248	385,8	212
Servicios	282	171,9	258	148,5	237
Total	1.307	1.915,2	1.169	1.550,4	1.009

Fuente : Agenzia Svilupp Italia ([www.opportunitalia.it](http://www.opportunitalia.it)).

En primer lugar hay que observar que el número de proyectos que han sido considerados aceptables, es decir correspondientes a los criterios de la ley y de su reglamento, es bastante bajo. Sin duda, hubo una selección severa por parte de la sociedad pública encargada de evaluar y seleccionar las propuestas de proyectos, que en muchos casos presentaban una calidad modesta. Esta hipótesis se ve confirmada indirectamente por las diferencias de cinco-seis puntos porcentuales entre las tasas de aceptación de los proyectos entre el Norte y Centro por una parte (respectivamente 29,2% y 28,3%) y el Sur (23,8%) por otra parte. En efecto, esta diferencia puede reflejar la diferente calidad de los mismos proyectos, que a su vez es ciertamente producto, entre otros, del diferente nivel de cultura empresarial y familiaridad con los asuntos de empresa, un desnivel que hay entre las tres Circunscripciones de Italia, de las cuales la del Sur es la relativamente menos desarrollada. En segundo lugar, hay que notar que las tasas de sobrevivencia del 86% de las empresas financiadas es bastante alta, sobre todo si se toman en cuenta los casos de renuncia y/o revocación del financiamiento, y sin considerar los casos de puro y simple cese de actividad de las empresas.

Las empresas presentan un cuadro muy variado por lo que se refiere a la rentabilidad, porque al lado de las pocas empresas con rentabilidad muy elevada, hay otras que presentan valores negativos igualmente elevados, y también hay empresas que han logrado el simple equilibrio de su balanza. Todas las empresas que participan de las facilidades de la Ley 44 tienen una tasa de capitalización (en maquinaria) mayor que las pequeñas empresas que no han tenido acceso a ella. Después de los primeros años de vida y al terminar el capital otorgado en base a la Ley, casi todas las empresas han empezado a tener las mismas dificultades de financiamiento de las demás pequeñas empresas. Para todas se ha manifestado muy útil y eficaz la presencia del tutor, que ha desarrollado un papel de verdadera guía para ayudar a los jóvenes empresarios a abrirse el paso en el ambiente empresarial.

Otra Ley importante para la política de creación de empresas ha sido sin duda la Ley del Préstamo de Honor (Ley 608/1996). Como se destaca en el cuadro siguiente, los números en juego son muy elevados. Sin embargo, el monto unitario de cada préstamo es reducido, 25.823 euros, con los cuales es difícil comprar maquinaria tecnológicamente avanzada, excepto en el sector de la informática.

### **Ley 608 de 1996, art. 9 – Proyectos Presentados y Aceptados**

<i>Circunscripción</i>	<i>Proyectos propuestos</i>	<i>Proyectos rechazados</i>	<i>Proyectos en fase de orientación y formac.</i>	<i>Proyectos aceptados</i>
Norte	522	321	115	84
Centro	6.136	4.013	869	1.179
Sur	118.521	72.874	17.752	27.525
Total	125.521	77.208	18.736	28.788

Fuente : Agenzia Sviluppo Italia ([www.opportunitalia.it](http://www.opportunitalia.it)).

Aun menos posible es comprar maquinarias para un grupo de personas o socios, en el marco de un proceso de producción colectivo. Por eso, la providencia de la Ley 608 se limita a financiar proyectos de trabajo autónomo, y sobre todo en sectores de servicios.

En conclusión, vale la pena destacar que, entre los países europeos, Italia es uno de los con mayor capacidad de innovación normativa, que utiliza en busca de remedios contra el gran problema del paro laboral. Tales políticas de fomento a la creación de pequeñas empresas parecen haber tenido hasta la fecha un impacto económico limitado. Pero no hay que olvidarse de la importante función social de las mismas, por un lado, con un impulso a la cultura empresarial en áreas geográficas donde falta; por el otro, por la muestra de atención e incentivación que la política tiene frente a determinados sectores sociales y productivos que puede tener un impacto económico indirecto, a partir de la relación colaborativa entre instituciones públicas y sector privado.

Formalmente, el sistema chileno y el sistema italiano tienen normativas parecidas y que prevén el respaldo de nuevas iniciativas empresariales. La mayor diferencia parece relacionada con dos aspectos: el primero es la “promoción” de instrumentos normativos específicos para las empresas. Difundirlos más facilita la utilización, y esto es algo que parece faltar en el caso chileno. El otro aspecto es relativo a los montos financieros disponibles, que tampoco son muy altos en el caso italiano, pero que parecen aún más reducidos en el caso chileno. Por supuesto, para empezar una nueva empresa que supere el ámbito de la subsistencia se necesita invertir y esto supone financiamientos disponibles en medida suficiente para lograrlo.

## **5. Normativa relativa a la Competencia**

### *El Estado Actual*

El tema de la competencia ha tenido un auge reciente frente a unos problemas concretos que las pequeñas empresas están enfrentando. Por un lado, estos problemas se refieren a la competencia externa, y, por otro, a la competencia en el mercado interno. Con referencia a la competencia externa, ha sido muy influyente en los últimos años el ingreso de mercadería china al país a precios inaguantables por las empresas nacionales y pequeñas. Los gremios de las Pymes indican que puede haber un problema de *dumping* de parte de los exportadores extranjeros, en particular en el sector del vestuario.

En el primer semestre del 2001, hubo una sola investigación, sobre una medida de prórroga de la medida de salvaguardia aplicada a las importaciones de calcetines de fibra sintética, mientras en el 2000 se empezaron investigaciones por *dumping* (concluidas en el 2001) sobre poliestireno expansible, e investigaciones de salvaguardia sobre leche en polvo y UHT y también sobre mezclas de aceites. Sobre estos casos, se aplicaron medidas solamente en el caso de la leche en polvo y UHT y sobre los calcetines en fibra sintética.

### Denuncias, Investigaciones y Medidas de la Comisión de Distorsiones (1982-2001)

Año	Denuncias presentadas	Denuncias iniciadas	Investigaciones terminadas	Recomend. de Medid. definitivas	Tipo de medidas más aplicadas
1982	62	33	33	24	SA
1987	16	15	15	11	SA, VM
1992	7	7	7	3	SA, VAM, DC
1996	2	2	2	1	DA
2000	5	4	5	3	SA
2001	1	1	1	1	VAM

Legenda: SA es la Sobretasa Arancelaria, VAM es el Valor Aduanero Mínimo, DC es el Derecho Compensatorio y DA es el Derecho Antidumping.

Fuente : Comisión Nacional de Distorsiones, 2001.

En realidad, las entrevistas con los funcionarios del Departamento de Comercio Exterior del Ministerio de Economía (DECOEX) y de la Fiscalía Económica Nacional indican que no se trata de prácticas de *dumping*, sino de las poderosas economías de escala que la industria china puede aprovechar y que, en ciertos sectores, les garantiza costos decrecientes y precios muy competitivos. Las prácticas que han llegado a la Comisión de Distorsiones, que se ocupa de dirimir estas problemáticas, indican que ha habido una reducción fuertísima de las denuncias y de las acciones judiciales, pasando desde 62 del 1982 hasta 1 del 2000 (Comisión de Distorsiones, 2001).

La fuerza del tratado de la Organización Mundial del Comercio (OMC) es contundente y no parece permitir a las autoridades chilenas inventarse una solución protectora de la industria nacional, así como sí hizo a mitad de los años ochenta. Por ejemplo, está prevista una baja unilateral de Chile del 1% anual sobre los aranceles a la importación y que prevén un arancel uniforme del 10% en 1999 sobre el valor CIF de los productos ([www.economia.cl/vision/inver4.html](http://www.economia.cl/vision/inver4.html)) que debe bajar al 6% para el 2003. En el último encuentro del Comité Pymes público-privado (17 Octubre 2001), los gremios de micro y pequeñas empresas han solicitado que para el próximo año se suspenda la baja del 1%; frente a esa solicitud el gobierno ha aclarado que no es posible y que tampoco es necesario, dado que en estos últimos tiempos el peso chileno ha estado devaluándose mucho frente al dólar norteamericano.

En términos agregados, las exportaciones de Chile han pagado en el 2000 un arancel efectivo diferenciado según el mercado de destino: 11% con el Mercosur, que se vuelve 2.5% efectivo, 13% con el Pacto Andino, que se vuelve 3% efectivo, 4% con el NAFTA que se vuelve 1% efectivo y 1,5% con la Unión Europea que permanece 1,5% efectivo. Como destino de las exportaciones, a las cuales las grandes empresas participan con el 95% del total, hay en el 43% las Américas, en el 29% Asia y en el 28% Europa. Las Pymes, que tienen solamente el 4.8% de las exportaciones exportan principalmente a las Américas, con el 74% de sus exportaciones (Sitio web de la Dirección, Ministerio de Relaciones Externas).

Por el lado de la competencia interna, el problema que los gremios han indicado como muy serio es relativo a los precios pagados para los productos intermedios que las Pymes venden a las grandes empresas (p.ej. leche de productores a las grandes productoras y multinacionales como Nestlé, Parmalat, etc.). Los gremios indican también el tema de la competencia “desleal” entre las pequeñas tiendas al detalle de varios productos (p.ej. farmacias) y las grandes cadenas nacionales (p.ej. Ahumada, Salko, etc.) que han estado arrebatando el mercado a las primeras en los últimos años. En algunos casos, la Fiscalía Económica, que es el organismo que se ocupa de la competencia interna,

está estudiando el caso, también de oficio o sea sin esperar denuncia de parte de una de las partes en causa (p.ej. la leche en polvo y UHT); en otros casos, la misma Fiscalía desestima las causas por entrever problemas de otros tipos, como en el caso de las farmacias, donde el problema real son las economías de escala que pueden tener estas grandes cadenas y que los pequeños negocios no pueden controlar por los menores volúmenes de ventas.

En estos últimos tiempos, la Subsecretaría de Economía ha estado empujando un cambio institucional significativo. Este se refiere a la nueva normativa que “regirá a los organismos que custodian el funcionamiento del mercado. Está en la Secretaría General de la Presidencia un proyecto de Ley para la formación de un Tribunal de Defensa de la Competencia, que sustituirá a la Comisión Resolutiva y actuará como un órgano jurisdiccional independiente, sujeto a la Corte Suprema, aunque no sea parte del poder judicial. También se modificará la constitución de sus miembros. Aunque el Tribunal de Defensa de la Competencia tal como pasa ahora con la Comisión Resolutiva seguirá siendo presidido por un ministro de la Corte Suprema, el resto de los miembros tendrán que pasar por un concurso público de antecedentes y se renovarán cada cierta cantidad de años. Dos de ellos tienen que ser formados en ciencias jurídicas y especializados en derecho económico; y otros dos profesionales del área de las ciencias económicas. El proyecto de ley establece que se les pagará por cada sesión a la que asistan. Pero el trabajo se intensificará. La Comisión Resolutiva actualmente sesiona sólo una vez a la semana; el proyecto contempla que el tribunal mantenga ocho sesiones al mes para analizar los procesos. Además tendrá la posibilidad de realizar otras cuatro sesiones.

Habrà una clara separación entre el Tribunal de Defensa de la Competencia y la Fiscalía Nacional Económica. Como está última dejará de dar su apoyo administrativo, toda la labor de secretaría técnica será efectuada por el personal del tribunal. En este ámbito está previsto eliminar la Comisión Preventiva, que hoy opera como órgano consultor. Varias de las funciones de consulta irán a la Fiscalía y otras al Tribunal de Defensa de la Competencia. Otro cambio que está previsto es la modificación de algunos procedimientos. El más importante es la aceptación de la reclamación contra todos los fallos que dicte el tribunal, a diferencia de hoy donde las partes sólo pueden presentar recursos en circunstancias limitadas. En el ámbito regional se reemplazarán los fiscales regionales por fiscales zonales; y se creará la figura del fiscal adjunto que será nombrado para problemas específicos que surjan en una región y que requieran una dedicación especial. El proyecto contempla un aumento en las multas, que podrán llegar a un máximo de 30.000 UTA » (Mercurio, 8/10/2001).

Por otro lado, es importante señalar que el Ministerio de Economía está ofertando una oportunidad interesante a las empresas que están interesadas en avanzar en su proceso de internacionalización y mejora de competitividad. Esta se refiere a la existencia de un Instituto Nacional de Normalización (INN) que trabaja desde hace unos años con las empresas que quieren alcanzar estándares competitivos internacionales por el lado del producto (ISO 9000 y ISO 14000). Es un proceso bastante largo y costoso, pero hay un apoyo de parte del gobierno que subsidia hasta el 50-60% del costo total del recorrido institucional de las empresas que participan en el proceso.

En este sentido, el INN organiza cursos (p.ej. el Diplomado en Calidad) para jóvenes y empresarios, funcionarios públicos y profesionales, por un total de alrededor de 50 cursos que alcanzan hasta 600-700 personas por año. No obstante, “hay cierta resistencia de parte de las pequeñas empresas en participar, debido al desconocimiento que tienen del uso y beneficio de este proceso de normalización y certificación. Internacionalmente, se ha demostrado rentable, pero los pequeños empresarios no lo entienden”<sup>4</sup>. Hasta la fecha, el INN ha logrado llevar solamente 260 empresas a la certificación contra las más de 1,500 de Brasil y Argentina. Por el lado de la metrología y certificación, el INN descentraliza tales funciones a laboratorios privados bajo licitación (en el caso de la metrología), y a empresas privadas certificadoras mediante acreditación de parte del mismo INN (en el caso de la certificación).

También existe un Departamento para la (defensa de la) Propiedad Intelectual ([www.proind.gov.cl/](http://www.proind.gov.cl/)) del Ministerio de Economía que, en línea con los intentos del programa TRIPs de la Organización Mundial del Comercio, busca desarrollar un mercado capaz de respetar tales derechos no solamente

---

<sup>4</sup> Entrevista directa con el Director del INN, Sr. Lee Ward.

en el mercado externo, sino también en lo interno, y hacerse respetar por otros países en los casos de interés de los productos nacionales (p.ej. determinados productos vinícolas). El Departamento tiene, entre otras, una oficina jurídica que apoya a las partes interesadas en encontrar información sobre anteriores conflictos relativos a un determinado tema de propiedad intelectual y que apoya la elaboración de informes relativos a juicios en curso en los tribunales. En este sentido «el departamento de propiedad intelectual se convierte en un tribunal especial» ([www.proind.gov.cl/dpi/002\\_home\\_servicios.htm](http://www.proind.gov.cl/dpi/002_home_servicios.htm)).

En general, parece que el sistema de defensa de la competencia es particularmente desarrollado y transparente. Existen instituciones delegadas a investigar casos dudosos, como la Fiscalía Económica Nacional, y existen organismos delegados a juzgar si los casos concretos representan situaciones complejas que merecen la intervención para salvaguardar el derecho de las empresas a participar en el mercado abierto y el derecho de los consumidores a recibir un producto o un servicio a un precio competitivo. A veces, parece faltar el reconocimiento de parte del sistema empresarial que tales instituciones trabajen para el beneficio del propio sector, las Pequeñas y Medianas Empresas.

### *Benchmarking: la Defensa de la Competencia en Italia y España*

El proceso europeo de convergencia ha impulsado una mayor atención hacia los temas de la competencia en países donde no había particular interés, como Italia y España. Así, en los últimos años ha habido grandes cambios sea en los procedimientos institucionales que en las normativas físicas. En el caso italiano, es desde el 1990, con la Ley n.287/90 que se han normalizado (y combatido) detenidamente los acuerdos restructivos de la competencia, los abusos de posición dominante y las concentraciones realizadas por las empresas.

La Autoridad garantizadora italiana, así como la Comunitaria, se caracteriza por la neutralidad de las funciones ejercidas y por su posición de órgano técnico y no político. La independencia de esta Autoridad es garantizada por el límite temporal de la duración del encargo, por la imposibilidad de ser reconfirmado en el cargo y por la prohibición de ejercer contemporáneamente actividades profesionales y ser administradores de entes públicos o privados. La sola forma de control a la cual este organismo está sometido es la presentación de un informe sobre la actividad desarrollada durante el año anterior ante la Asamblea Nacional.

El núcleo central de los poderes atribuidos a tal Autoridad es constituido por la actividad de investigación y calificación de actos, hechos y comportamientos a la luz de la Ley 287/90 y de eventuales medidas sancionarias. En general, se puede decir que la normativa de la competencia en los últimos diez años se ha mostrado eficaz en el ámbito italiano -así como comunitario- en proteger el equilibrio de la libre competencia y evitar la concentración económica de poder.

El caso más interesante en el ámbito europeo y que constituye modelo de *benchmarking* es el caso español y, en particular, la nueva Ley 16/1989 de Defensa de la Competencia en España, que se acuerda con la legislación comunitaria de la Unión Europea en los art. 85 y 94 del Tratado de Roma, para salvaguardar los derechos de los participantes. En este sentido, se puede consultar la dirección Internet [www.minecon.es/tdc/](http://www.minecon.es/tdc/). Su trabajo no se enfoca en el lado de la producción, sino en la demanda o sea en los consumidores a través de mecanismos e instituciones que puedan defenderlos frente a los posibles abusos de las empresas. Sin embargo, presta atención a proteger el sistema productivo de situación de competencia desleal y situaciones mono u oligopolísticas.

El objetivo del nuevo sistema de defensa de la competencia no era aumentar la desprotección social de ciertos grupos, sino reducir los privilegios de otros grupos de poder monopólico, ampliando las oportunidades disponibles para los consumidores, moderando los precios y favoreciendo el aumento real del ingreso per cápita, aumentando la calidad y la innovación, aumentando la producción, involucrando a segmentos que antes no recibían atención y mejorando la atención al cliente. Sin duda se necesita distinguir entre competencia y *laissez faire*. No son lo mismo. Competencia incluye regulación, orden y protección de los consumidores. En efecto, la falta de reglas del juego puede determinar la creación de oligopolios que se reparten el mercado entre los mayores productores y/o distribuidores.

Defensa de la competencia significa también mejorar la eficiencia productiva y repartir recursos en los sectores con el mayor potencial de crecimiento y, por eso, de empleo (p.ej. recientemente en los servicios avanzados). El resultado global puede ser una pérdida de puestos de trabajo, lo que ha pasado en España entre 1977 y 1993 (96 puestos de cada 1000). El sector servicios ha incrementado mientras agricultura, industria y construcciones han perdido.

1. Una de las principales medidas del Tribunal de Defensa de la Competencia es desvincular a los reguladores de las empresas reguladas, que disfrutaban de un monopolio o de otros tipos de restricciones que las protegen de la competencia. En este sentido, se han creado comisiones o instituciones que vigilan sobre la defensa de la competencia. Por ejemplo, en ámbito financiero el Banco de España se ha beneficiado de una Ley de Autonomía; en el sector eléctrico, se ha creado una Comisión del Sistema Eléctrico Nacional, mediante la Ley 40/1994; lo mismo para el sector de las Telecomunicaciones, siempre a finales del 1994. Estos instrumentos deberían facilitar la separación entre los entes regulados y reguladores, así garantizando a los consumidores. Tales comisiones no quitan el papel del Tribunal de la Competencia que seguirá vigilando por último sobre sus cumplimientos y funcionamientos (TDC, 1999).

2. Otra de las principales medidas previstas es la transparencia en la gestión de los monopolios, aislándolos de los holdings. Si las empresas monopólicas están integradas en los holdings será difícil saber cuáles son rentables y cuáles no lo son; y no se podrá evitar que las rentas de las empresas rentables pasen a las empresas con pérdidas. La separación supuesta hace que las empresas con pérdidas tengan que ser financiadas con partidas especiales del Presupuesto General del Estado. De esta manera son empujadas a incrementar su eficiencia productiva.

3. Refuerzo del control administrativo de los precios. Esto vale en sectores dónde no es suficiente estimular la competencia para evitar el crecimiento desregulado de los precios. Por tanto, se ha pensado en un órgano independiente, la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos, que interviene previo informe de la Junta Superior de Precios que supervisa los precios comunicados.

4. Test de Competencia para las nuevas normas. Dicho test analiza todas las disposiciones normativas con rango legal para verificar si introduce restricciones a la competencia. En este caso, hay que justificar su necesidad, demostrando que no hay otra alternativa para alcanzar los objetivos previstos.

Entre los sectores más actuales en términos de provisiones de defensa de la competencia hay las profesiones liberales, el petróleo, la asignación de suelos públicos. Entre los casos particulares, vamos a ver ahora algunos casos que tienen cierta relevancia en el caso chileno: el transporte terrestre, los bancos al por menor, el comercio al detalle.

### *Transporte terrestre*

Se prevén modalidades de concesión según criterios zonales y no solamente de precio; establecimiento de un límite temporal máximo de diez años para la concesión; definición de aspectos flexibles (ej. no el precio de la ruta, revisable cada X Tiempo, ni el número de carreras, pero sí el número de bajadas y las eventuales prolongaciones); posibilidad de cabotaje consecutivo (mayor eficiencia); abrir competencia en la misma ruta (aspecto que no ha recibido avances significativos en términos formales); liberalización progresiva de las tarifas para transporte de mercancías; supresión de los documentos administrativos para el transporte de mercancías (ej. «declaración adm. de porte»); supresión de los contingentes para transporte de personas y mercancías discrecionales; incremento de las inspecciones públicas para transporte de pasajeros y mercancías para evitar la piratería y la competencia desleal.

Después de algunos años, los efectos han sido los siguientes. Ahora el transporte es:

- interurbano regular, en el caso de viajeros en régimen de concesión administrativa;
- discrecional, en el caso de viajeros, si local liberalizado, si nacional está contingentado;
- liberalizado, en el caso de mercancía por cuenta propia;
- liberalizado, en el caso de mercancía por cuenta ajena por los vehículos ligeros, y contingentado, por vehículos mayores si superan el ámbito local;
- liberalizados, en el caso de transportes especiales.

### *Comercio al Por Menor*

Desde el 1985, el Decreto Boyer ha liberalizado los horarios comerciales, lo que ha impulsado el desarrollo del sector, promoviendo formas de comercialización más moderna, con grandes ventajas para los consumidores. El sujeto que se ha beneficiado más de tal política ha sido los centros comerciales y las grandes superficies. El comercio minorista tradicional ha sido el perdedor. Sin embargo, en años recientes este último ha presionado los políticos para protegerlos, lo que ha llevado a graves restricciones a la competencia. En este sentido, se ha promulgado el Real-Decreto-Ley 22/1993 que reglamenta los horarios comerciales, permitiendo a las Comunidades Autónomas un control de las aperturas hasta solamente ocho días festivos al año y, de esta manera, favoreciendo la posición de los pequeños establecimientos frente a los grandes.

Este aspecto se vincula al tema de la instalación de grandes establecimientos comerciales (p.ej. *malls*, etc.), para el cual existe el Artículo 6 de la Ley 7/1996, que indica que la apertura de grandes establecimientos comerciales está sujeta a una licencia comercial específica, cuyo otorgamiento corresponde a la Administración Autonómica. El otorgamiento o la denegación de la licencia mencionada se acuerda ponderando la existencia, o no, de un equipamiento comercial adecuado en la zona afectada por el nuevo emplazamiento y los efectos que éste pudiera ejercer sobre la estructura comercial de aquélla. En todo caso, será preceptivo el informe del Tribunal de Defensa de la Competencia, que tendrá carácter no vinculante. En este sentido, se considerará que una zona está dotada de un adecuado equipamiento comercial cuándo éste garantice a la población existente una oferta de artículos en condiciones de calidad, variedad, servicio, precios y horarios conforme con la situación actual y con las tendencias de desarrollo y modernización del comercio al por menor. El efecto sobre la estructura comercial existente se valorará teniendo en cuenta la mejora que, para la libre competencia, suponga la apertura de un nuevo gran establecimiento en la zona, así como los efectos negativos que éste pudiera representar para el pequeño comercio existente con

anterioridad. Las Comunidades Autónomas con competencias en la materia podrán crear comisiones territoriales para informar sobre la instalación de grandes establecimientos, de acuerdo con lo que, en su caso, establezcan las correspondientes normas autonómicas.

Con relación a la libertad de determinación de los precios, vale el artículo 13 de la misma Ley 7/1996, que aclara que los precios de venta de los artículos serán libremente determinados y ofertados, con las excepciones establecidas en leyes especiales. No obstante, el Gobierno del Estado, previa audiencia de los sectores afectados, podrá fijar los precios o los márgenes de comercialización de determinados productos, así como someter sus modificaciones a control o a previa autorización administrativa, en los casos siguientes:

- Cuando se trate de productos de primera necesidad o de materias primas estratégicas.
- Cuando se trate de bienes producidos o comercializados en régimen de monopolio o mediante concesión administrativa.
- Como medida complementaria de las políticas de regulación de producciones o de subvenciones u otras ayudas a empresas o sectores específicos.
- Excepcionalmente y mientras persistan las circunstancias que aconsejen la intervención, cuando, en un sector determinado, se aprecie ausencia de competencia efectiva, existan obstáculos graves al funcionamiento del mercado o se produzcan situaciones de desabastecimiento.

Por el lado del pago, las industrias alimentarias han presionado al gobierno para obtener mejores plazos de pago por las grandes cadenas de distribución, lo que debería de recogerse en la próxima Ley de Comercio, indicando en 60 los días máximos previstos. La mencionada Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos no parece muy optimista al respecto, creyendo que el problema de la fuerza contractual de las cadenas de distribución llegará de otra forma sobre los pequeños productores. Sin embargo, amplios sectores gubernamentales dudan de la eficacia de esta política de protección; quién la paga al final son los consumidores. Al contrario, este sector indica la solución para los comerciantes tradicionales mas bien en la franquicia y la organización asociativa de sus ventas.

### *Sector Bancario*

En este a partir de los años setenta en España se ha abierto camino un proceso de liberalización sobre la base de una serie de medidas que prevén la libre entrada regulada en el mercado financiero, de bancos extranjeros, la liberalización de condiciones de tipo de interés y comisiones (que ha llevado a una mejor remuneración de los tipos percibidos por los ahorrantes), reducción programada de coeficientes de inversión y caja (el coeficiente de inversión obligatoria ha desaparecido a finales de 1993, mientras el coeficiente de caja ha pasado del 17% al 2%), equiparación de bancos y cajas de ahorro en 1988 (lo que en España ha significado la entrada de los bancos en un mercado anteriormente sólo de cajas como él de préstamos hipotecarios!). En esta obra de desintermediación (reducción del poder y de la presencia de los bancos verdaderos) se inserta el proceso de aumento de los otros instrumentos de ahorro de los clientes, incluyendo los fondos de inversión que han pasado de representar el 17% de los depósitos en 1980 al 80% en 1990.

Estas medidas han producido una adecuación del sistema español al sistema europeo, una modernización del mismo y una mayor apertura del sector y transparencia. También como resultado hay la reducción del peso de los principales bancos españoles, como los Bancos Central e Hispano que después de su fusión han pasado del 14.8% al 9.7%, mientras los Bancos Bilbao y Vizcaya ,

han pasado después de la fusión del anterior 12.2% al actual 10.6%<sup>5</sup>. Sin embargo, la cuota de mercado de los siete mayores bancos ha pasado desde 45% en 1987 a 55% en 1994. Entre estos siete, han entrado la Caja de Madrid y la Caixa de Pensions. El número de cajas se ha reducido desde 77 en 1987 a 54 en 1994, sustituida por un gran incremento de bancos (136 a 169). En el ámbito europeo parece que el número de oficinas bancarias en España por habitantes es mucho mayor que el promedio (9 por 10,000 habitantes contra un promedio de 3-4).

En el ámbito europeo el sistema español se mantiene todavía con márgenes relativamente altos. Por eso, se requieren de ulteriores pasos para promover la competencia y las condiciones de depósito y préstamo para los clientes. Estos se apuntarán hacia las residuas rigideces del sistema, que se observan, por ejemplo, en la subordinación del préstamo a prestaciones paralelas como la contratación de un seguro de vida y otro seguro de daños al inmueble con una compañía controlada por el banco, la existencia de acuerdos técnicos que permiten fijaciones de precios estandarizadas por parte de los bancos (colusión), y otras prácticas similares. Por eso se instarán las siguientes medidas:

- Según acuerdo del Consejo de Ministros, la Dirección General de Defensa de la Competencia tendrá que investigar sistemáticamente estos tipos de abusos.
- Sobre el tema de las concentraciones bancarias, se propone que sean sometidas a control previsto por la misma Ley de defensa de la competencia.
- Sobre las cajas de ahorro, la creación de una comisión que investigue las prácticas políticas que quitan racionalidad económica y social a su funcionamiento ordinario. Lo mismo sobre las cooperativas de crédito.
- Por la defensa del cliente, se requiere un control de las nuevas medidas bancarias y de su impacto sobre los clientes finales. Se quiere facilitar información apropiada para superar el desnivel de información que controla este último ante las entidades financieras y la posibilidad de abusos por parte de ellas.

En ámbito más general de defensa de la competencia, en el transcurso de estos años han sido promovidas, firmadas y aplicadas una cantidad de Decretos-Real y Leyes. Por ejemplo, la Ley 16/1989 ha sido reformada con el Decreto-Real 52/1999.

En términos de resoluciones el Tribunal para la defensa de la competencia, ha emanado alrededor de 180 Expedientes Sancionadores (sanciones contra prácticas de competencia desleal) a partir del 1993 hasta este 2001; alrededor de 250 Autorizaciones Singulares (para prácticas que podrían constituir restricciones a la competencia y que por tanto van normalizadas y autorizadas), alrededor de 30 Medidas Cautelares (en general medidas conservativas de la situación existente para prevenir pérdidas a actores específicos en el futuro) y alrededor de 300 Recursos contra Actos del Servicio (resoluciones relativas a rescisiones o limitaciones injustas de contratos de servicios). Es importante aclarar la transparencia con la cual se tratan estos asuntos, pudiéndose encontrar en la página web del Ministerio todas las resoluciones del Tribunal, lo que incrementa la confianza de los operadores privados en acudir a este servicio de defensa de sus prácticas de mercado frente a supuestas prácticas abusadoras. Sobre cada práctica, que a veces toma bastante tiempo (1 año de promedio), trabaja un equipo significativo de personas, con un Presidente y 12 otros miembros que sesionan para determinar la sentencia sobre cada caso en cuestión.

---

<sup>5</sup> Recientemente ambos bancos se han fusionado de nuevo creado las siguientes entidades bancarias: Banco Bilbao Vizcaya Argentaria (BBVA) y el Banco Santander Central Hispano (BSCH). Para más información al respecto ver página Internet <http://www.minecon.es/tdc>

En conclusión, estos casos indican cómo los países europeos han desarrollado instituciones poderosas para el control del mercado, de las posiciones dominantes y del abuso de mercado. Tales instituciones están en un proceso de perfeccionamiento, que les va a llevar a una mayor capacidad de responder sea en beneficio de los consumidores sea de las pequeñas empresas. En el caso chileno, no hay una diferencia sustancial con las instituciones y mecanismos de la Unión Europea. En Chile también existen tales organismos de defensa de la competencia. Sin embargo, en el caso de los tribunales parece necesitarse una mayor rapidez de respuesta a situaciones de objetiva dificultad para las Pymes, como en el caso de la ropa asiática que entra en el país con precios inferiores al costo de producción. Por otro lado, la capacidad productiva necesita de una mejora sustancial por el lado de las pequeñas empresas chilenas. En este sentido, el trabajo del INN es esencial, pero tiene que alcanzar a un número mucho mayor de empresas y sentar las bases para el salto cualitativo de la producción nacional, lo que le permitiría evitar la competencia de precio de las importaciones provenientes de la china.

Una última consideración relevante tiene que ver con el nivel de centralización de las decisiones en el caso chileno. Como muestra el caso español, hay la posibilidad de descentralizar decisiones importantes a las regiones (p.ej. los horarios de apertura de los supermercados), siempre que se mantengan ciertos criterios básicos decididos en el ámbito nacional (ej. la defensa de los consumidores en el ámbito de precios y horarios). Es posible, en el contexto chileno, razonar sobre algunas formas de descentralización de estas decisiones, de forma de favorecer el impacto de los gremios nacionales y/o locales en procesos localizados de toma de decisión? Esta posibilidad puede ayudar a hacer menos difícil la coyuntura económica. Sin embargo, se mantiene prioritario preparar el sistema de Pymes para que respondan de forma competitiva a la apertura del mercado internacional. En este sentido, se hace otra vez referencia al tema de la normalización, metrología y certificación.

## **6. Acceso de las Pymes a las Licitaciones Públicas**

### *El Estado Actual*

Es interesante observar que este ámbito, así como otros, es relativamente transparente. En efecto, Chile es considerado el país con la administración más transparente de América Latina, según la especial clasificación de Instituto Transparency International del septiembre 2000, donde aparece como la 18° economía del mundo. Siempre en este aspecto, según la institución japonés KATO aparece como la 15° economía más transparente en el mundo (ICE, 2000: 11-12).

En este sentido, en Internet se puede encontrar la página de compras públicas con todos los datos relativos al tipo de productos, cantidad, calidad, especificaciones, fechas de presentación de la solicitud de asignación, responsable del organismo público licitante, participantes a la licitación, fechas de entrega de los resultados de la licitación, razones de la adjudicación. El abanico de posibilidades es muy amplio, involucrando todos tipos de productos e instituciones y todos tipos de compras (ej. cantidades grandes y pequeñas). En muchos casos, se trata de licitaciones de productos modernos (computadoras, fax, productos químicos, desodorantes, etc.).

Sin embargo, hay unas cuantas dudas a este propósito:

1) Por un lado, se observa un período muy corto entre la fecha de publicación y la fecha de cierre de la licitación, alcanzando hasta 1 sólo día. En este sentido, siendo muchas licitaciones de tamaños consistentes (p.ej. 1,500 resmas de papel), una sola pequeña empresa puede tener problemas en

responder a tal pedido. Por tanto, podría hacerlo mediante acuerdo con otras Pymes; pero esto toma tiempo y los tres días que muchas veces pasan entre las dos fechas no dan el tiempo suficiente para determinar tales arreglos entre empresas.

2) Por otro lado, varias veces las razones de la asignación de una licitación no están explícitas, dejando márgenes de dudas a los empresarios participantes. En efecto, hay varios casos donde la única indicación que aparece entre los concursantes es el precio y se observa que la licitación ha sido asignada a empresas con los precios mayores.

3) Finalmente, se observa un significativo largo tiempo en la adjudicación de la misma licitación. Una vez cerrada, pueden pasar muchos meses –sino años- antes de la evaluación y adjudicación de la misma, mientras puede haber solamente tres días entre las fechas de publicación y cierre de la licitación. Este aspecto también puede causar más problemas a la pequeña empresa que a la grande, dado que la otra se supone que tiene actividades más continuativas y una capacidad para responder más fácilmente a pedidos que llegan de repente, mientras las Pymes pueden no tener recursos humanos para dedicarse al pedido público en el momento en que la licitación es asignada.

Los gremios afirman que no existe un mercado específico de licitaciones públicas para las Pymes. El responsable gubernamental es el Departamento de Aprovisionamiento del Estado, dependiente del Ministerio de Hacienda; sin embargo, hay un gran número de entidades Públicas, Municipales, etc. (ej. las Fuerzas Armadas) que hacen sus adquisiciones en forma directa. No obstante éstas muchas oportunidades, no existen cuotas disponibles para las Pymes; puesto que nunca se especifica qué tipos de empresas pueden participar. Por otro lado, hay toda una serie de limitaciones que bloquean la participación de las Pymes en los contratos públicos. Por ejemplo, que las Pymes reúnan requisitos de matriculación en registros especiales; adquieran bases administrativas y curriculares de altos costos (con relación a la probabilidad de éxito infinitesimal); acepten producir cantidades tan elevadas que solamente unas pocas grandes empresas pueden suplir.

Los gremios (específicamente la CONUPIA) sugieren que se haga un programa para incluir de forma obligatoria la compra de un porcentaje mínimo de producción al sector Pymes y que sólo cuando la oferta se declare desierta, las instituciones públicas puedan requerir el servicio de las grandes empresas para esta cuota. Para ello, las exigencias y condiciones deben estar de acuerdo a la realidad del país. Por ejemplo, hoy día además de tener que financiarse la licitación, se condiciona el contrato a la forma de presentación de la contabilidad, no haber entrado en registros de aceptos inpagados (ej. DICOM) y entregar garantías reales. Además, las fechas de entrega del producto son muy cortas y no están bien coordinadas entre sí (p.ej. varias entregas se acumulan durante el año en la misma fecha). Esto significa que las Pymes no pueden hacer un contrato de abastecimiento anual bien organizado, sino que se las obliga a tener un stock de productos acumulados y escasa liquidez.

#### *Benchmarking: la Normativa Europea y el Caso Italiano*

También en este caso, hasta la fecha la normativa europea, así como la italiana, no presenta condiciones ventajosas para las pequeñas empresas, que se encuentran a competir en las mismas condiciones con las grandes empresas, con obvias desventajas en suplir los pedidos públicos.

Sin embargo, es importante evidenciar que en estos últimos años se ha dado un proceso muy fuerte de homogeneización de las prácticas nacionales al interior de la **Unión Europea**. Por tanto, se ha formulado un plan también en el ámbito de los contratos públicos de compra que debería de dar buenos frutos en tiempos relativamente cortos. Entre las orientaciones estructurales hay sin duda la

designación de autoridades autónomas, con el objetivo de tratar las controversias que surgen en el ámbito nacional en el sector de los contratos públicos de compra; la mejora de la información del efectivo funcionamiento de los contratos públicos. En este sentido, la Comisión buscará hacer respetar la obligación de publicar los avisos de adjudicación de los contratos públicos y propondrá reducir las obligaciones de tipo estadístico con el fin de facilitar la transmisión de datos de parte de las autoridades públicas.

Además, hará efectuar estudios de carácter económico para entender mejor el funcionamiento de los contratos públicos. Se trabaja también a reforzar el sistema de certificación predispuesto para los abastecedores, permitiendo algunas ventajas a las instituciones que aceptan someterse a la obligación de certificación. Otra medida se refiere a la realización de medidas "anticorrupción", como la compilación de "listas negras" y la exclusión de los procedimientos de adjudicación de los oferentes que pueden tener relaciones con la criminalidad organizada. Finalmente, de carácter general hay la aplicación de las normas de adjudicación a los mismos contratos públicos firmados por la Comisión y financiados por la misma en el contexto de ayuda externa y fondos estructurales.

El éxito de la política comunitaria en materia de compras públicas depende del grado de participación de los suministradores de materiales de producción y productos intermedios, que son generalmente las pequeñas y medianas empresas. En el momento actual la participación de estos últimos se puede considerar insuficiente. Por eso, la comunicación de la Comisión de la Unión Europea, con fecha del 11 de marzo del 1998, propone diferentes medidas que intentan aumentar la participación de estos abastecedores. Entre éstas se evidencian las siguientes:

- reforzar la transparencia de los contratos públicos de compra, mejorando la información pública sobre los mismos;
- reforzar la confiabilidad de los procedimientos de asignación mediante formaciones centradas en el profesionalismo y en las mejores prácticas comerciales;
- empezar iniciativas destinadas a hacer más accesibles para las Pymes los contratos públicos de compra;
- promover el reconocimiento mutuo de los procedimientos nacionales de calificación de los suministradores de manera que el suministrador calificado en un Estado miembro pueda aprovechar su calificación también en otros, sin tener que demostrar una vez más sus capacidades.

En este sentido, se busca promover la preparación de sistemas de adjudicación electrónica, que no dependan únicamente de la Comisión Europea, sino también de los Estados miembros y de los abastecedores y compradores individuales. Esto vale sobretodo en las compras cuyo valor es inferior a los límites establecidos por las directivas comunitarias o sea 200,000 euros para los abastecimientos de productos y materiales de producción, según la Directiva 93/36 del Consejo de la CEE del 14 de junio del 1993. Por eso, se está invitando a los Estados miembros a impulsar la compatibilidad e inter-operabilidad de sistemas de adjudicación electrónica.

La Directiva Comunitaria vigente 93/36, menciona los siguientes nuevos criterios para la asignación de los contratos públicos: honorabilidad del abastecedor (no haber estado en estado de quiebra, haber cumplido con las obligaciones tributarias, etc.) y su calificación profesional (certificados de conformidad de los productos, listado de los principales abastecimientos efectuados en los últimos tres años, etc.), que se añaden a los criterios básicos del precio más bajo y la oferta económicamente más ventajosa (con relación al precio, a los términos de entrega, a la ganancia, etc.).

Sin embargo, la misma Comisión de la Unión Europea reconoce que la experiencia de directa participación en contratos transeuropeos de las Pymes es bastante limitada. En la legislación italiana

y europea existe la figura de los «trabajos **en Economía**» por valores debajo de 200,000 euro (antes mencionados), lo que bien se adapta para sectores de servicios que involucran a Pymes, como por ejemplo el caso de los servicios de limpieza y de transporte. Sin embargo, no parece ser un espacio suficiente, porque contratos de valores similares o inferiores no son muy comunes en el caso europeo y, sobre todo, no se orientan al sector productivo manufacturero. Por otro lado, respuestas al Informe Verde muestran que las Pymes enfrentan muchos obstáculos, como la falta de información sobre algunos contratos potenciales. El CEMR (Consejo de las Municipalidades y Regiones Europeas) de la UE indica también que las reglas altamente burocráticas de los contratos públicos de compra representan un obstáculo considerable para las Pymes.

El problema general es que muchos procedimientos requeridos por contratos de la UE involucran el costo administrativo de diseñar ofertas demasiado amplias para que las Pymes participen en esos contratos. Las Pymes no tienen la misma capacidad administrativa de las grandes empresas para manejar el complicado proceso de compra. Efectivamente, las reglas sobre los contratos públicos dan a las empresas con grandes recursos internos una buena ventaja competitiva. Además, el sistema legal deja poco espacio para la flexibilidad, forzando las autoridades a imponer estándares a los cuales a menudo las Pymes no pueden responder. Contra esta situación el CEMR impulsa la Comisión a perseguir la dirección de la simplificación presentada en la comunicación. El CEMR pide que la Comisión asegure que se haga todo lo posible para dar la más amplia diseminación de las oportunidades de participar en compras públicas para las Pymes.

En el **Caso Italiano**, la Administración pública no toma en consideración ninguna condición preferencial para las Pymes en sus licitaciones (Ley n. 109 del 11 de febrero del 1994, con modificaciones aportadas por el D.L. n.101 del 3 de abril de 1995), que se rigen todas por las mismas normas, independientemente del tamaño de las empresas que participan en la licitación. La única excepción son las Cooperativas Sociales, las cuales pueden recibir el encargo de prestar sus servicios a las instituciones públicas directamente, sin concurso y licitación pública.

En la década de los ochenta surgió en Italia un movimiento por el rescate de los minusválidos, presos etc. y se constituyeron las primeras cooperativas de solidaridad social, que prestaban servicios socio-sanitarios por cuenta de la Administración Pública. Las cooperativas sociales bajo la forma actual nacieron en 1991 (Ley n.381) con la finalidad, en el interés general de la comunidad, de promover la integración social de sus miembros, en particular los minusválidos. Ellas pueden estar autorizadas a prestar servicios socio-sanitarios (cooperativas sociales A) u ocuparse de actividades agrícolas, industriales, comerciales y de servicios, con el fin de introducir a los miembros minusválidos en el ámbito del trabajo remunerado (cooperativas sociales B).

Las instituciones públicas pueden dar encargos a las cooperativas sociales B, sin recurrir a licitación y por «llamada» directa, sólo bajo la condición que en la cooperativa social trabajen minusválidos físicos, psíquicos y/o sensoriales, drogadictos, alcoholizados, menores en situación familiar difícil, presos, etc. Otra condición que hay que llenar para que la cooperativa social reciba un encargo público sin licitación es que la cooperativa esté inscrita en el registro de su propia Región, que cada Región está en la obligación de tener; y en efecto la mayoría de las Regiones italianas se dieron su propia ley de cooperativas sociales y también establecieron los tipos de incentivos financieros que las mismas Regiones quieren dar a estas formas empresariales concebidas como un instrumento de política social y ocupacional.

Los minusválidos tienen que ser por lo menos una tercera parte de los trabajadores de la cooperativa social y, si su estado físico y psíquico lo permite, tienen que ser socios de la misma. El Estado no le exige a la cooperativa el pago de las contribuciones de Seguridad Social y Asistencial que se deban con referencia a las remuneraciones de sus trabajadores o socios minusválidos. Las cooperativas

sociales aceptan a los socios voluntarios en una cantidad que no puede ser mayor de la mitad del número de socios efectivos, y ellos trabajan sin retribución y sólo tienen derecho al reembolso de los gastos. Las cooperativas sociales pueden constituir consorcios cooperativos bajo la condición de que las mismas cooperativas formen por lo menos el setenta por ciento de la base social de los consorcios.

En Italia, las cooperativas sociales obtuvieron mucho éxito. A lo largo de los años noventa casi todas las Regiones Italianas se dotaron de una ley regional sobre las cooperativas sociales, y el recurso a esta forma empresarial se ha incrementado constantemente durante todo el período, y todavía sigue aumentando en un promedio anual de unas 300-350 nuevas empresas. En el año 2000 las cooperativas sumaban más de 6.000, con alrededor de 200.000 socios y un número promedio de socios de 33 por cooperativa. Es más difícil estimar cuántas son las personas que trabajan con las cooperativas, porque las formas de relaciones laborales que ellas adoptan son muy diferenciadas e incluyen todas las modalidades, desde el trabajo puramente dependiente al trabajo voluntario y el autoempleo. Las actividades en las cuales las cooperativas sociales han tenido el mayor éxito son la gestión de servicios a inválidos y ancianos y las iniciativas dirigidas a los menores, lo mismo que las dirigidas a la inserción laboral de minusválidos y presos.

Las causas del éxito son fáciles de comprender: el alto nivel de desempleo en Italia, especialmente juvenil, junto a la preocupación por el rescate de los desfavorecidos de la vida y la sociedad, del lado de la oferta; y del lado de la demanda, la consciencia que tienen las instituciones públicas de la creciente dificultad a soportar los costos del *welfare* o bienestar social. Así los administradores públicos se dan cuenta que los costos de los servicios prestados por las cooperativas sociales es menor al costo de los mismos servicios prestados por sus propios empleados. Al mismo tiempo, las cooperativas sociales socio-sanitarias han experimentado un fuerte incremento de la demanda de las familias con relación a sus prestaciones en el ámbito de la asistencia a los ancianos y a los niños. Al respecto, los partidarios del papel estratégico de las cooperativas sociales, subrayan el hecho que ellas son parte del llamado «tercer sector» de la economía –ni público ni privado– que no trabaja para conseguir utilidades de empresa, y que cuenta también con el aporte de voluntarios que ponen sus capacidades y sus experiencias al servicio de la colectividad.

La constitución de consorcios regionales y nacionales se ha incrementado, fortaleciendo de esta manera la red cooperativa y las organizaciones sobregregionales que a su vez han favorecido el desarrollo de una mayor profesionalidad y capacidad de todo el sector.

Por tanto, las perspectivas de las cooperativas sociales de continuar en su desarrollo son muy buenas, aunque no exentas de problemas. Como se ha observado en una encuesta del 2000 de la Fundación Europea para la Mejora de las Condiciones de Vida y de Trabajo, en el ámbito de los servicios a la familia ha aumentado la demanda de nuevos perfiles profesionales, sobre todo para los servicios a los ancianos, y también ha crecido la demanda de figuras directivas por parte de organizaciones del «tercer sector» como las cooperativas sociales. Además, en la misma encuesta se considera que para los jóvenes en sus primeras experiencias laborales, las profesiones de asistencia a los ancianos o los niños, si desarrolladas en cooperativas sociales u otras organizaciones del tercer sector, son una alternativa mucho más calificada que el empleo individual en las familias.

El crecimiento económico y numérico de las cooperativas sociales se está enfrentando a unos efectos inesperados, que conllevan problemas y dificultades para el futuro de las mismas. En efecto, ante el éxito de las cooperativas sociales como proveedores de servicios a la Administración Pública, están empezando a constituirse empresas que son cooperativas sociales falsas, porque nacen con la ayuda, o como emanaciones directas, de verdaderas empresas, que les suministran el capital fijo en maquinaria y los recursos humanos en ejecutivos, limitándose solo a inscribir unos

minusválidos entre los socios. Así, estas llamadas cooperativas sociales pueden presentarse y competir en un mercado protegido como el de la Administración Pública para las cooperativas sociales B, disfrutando de ventajas competitivas, de las cuales las verdaderas cooperativas sociales por lo general llegan a aprovechar solo después de varios años de actividad. Esto es, por ejemplo, lo que pasa con frecuencia en el sector de los servicios «verdes» y ambientales, donde hay nuevas cooperativas llamadas sociales que son apoyadas o “criadas” por las grandes empresas de viveros.

De esta manera va surgiendo por primera vez para las cooperativas sociales una verdadera competencia empresarial, donde la apuesta es el nivel de productividad de la empresa social. Esto conlleva el riesgo de que los aspectos sociales, que son inherentes a la cooperativa social –el trabajo de minusválidos y el trabajo voluntario– ante una verdadera competencia de mercado se conviertan en obstáculos y se vean sacrificados en la sustancia, aunque mantenidos en la forma. Si esto ocurriera, la Administración Pública tendría que sacar las consecuencias finales, y cortar toda protección a las cooperativas sociales B para someterlas a licitación pública, como cualquier empresa, grande, mediana o pequeña que sea.

Se dan aquí unos datos sobre el más grande consorcio regional de cooperativas sociales del Lazio, la región donde está ubicada Roma. Del consorcio forman parte 82 cooperativas sociales, de las cuales 49 son cooperativas B y 33 cooperativas A. El número total de los socios es de 2.444, de los cuales 1.276 son socios trabajadores y 261 socios minusválidos. Los trabajadores dependientes no socios son 300, de los cuales 119 minusválidos. En total, entre socios y dependientes no socios, en las 82 cooperativas trabajan 1.576 personas, con un promedio de algo más de 19 personas por cooperativa.

En muchos otros países de la Unión Europea hay diferentes formas de empresas sociales, con finalidades similares a la de la cooperativa social Italiana, aunque normalmente no prevén la inserción de minusválidos. Las finalidades más frecuentes son la prestación de servicios sociales (Austria, Francia, Alemania, Suecia, Dinamarca), el desarrollo local (Irlanda) y la inserción en el mercado laboral de jóvenes sin empleo (Francia, Alemania, España). La forma que más se acerca a la cooperativa social Italiana es tal vez la de España, país que tiene empresas sociales para la inserción en el mercado laboral, de las cuales las instituciones públicas son el cliente más importante.

En conclusión, el benchmarking entre la normativa chilena y la europea indica que hay diferencias de sistemas, aunque no son sustanciales. En el caso chileno, hay una buena transparencia de mercado y posibilidad teórica que las Pymes accedan a estos contratos. Sin embargo, en la realidad esto es más difícil por varias razones mencionadas. Al contrario, en el caso europeo se reconoce la posibilidad de constituir un ámbito de “trabajos en economía”, por valores determinados, los cuales no requieren licitaciones públicas. Estos son normalmente a disposición de las micro y pequeñas empresas, aunque principalmente en el sector de servicios. Algo de estos contratos se podría retomar en el caso de Chile.

Por otro lado, hay el caso de las cooperativas sociales, que constituyen un nuevo e importante sujeto social y económico en Europa y en los países industrializados. Estas tampoco tienen que seguir las normas de los contratos públicos y pueden acceder a contratos particulares con administraciones municipales, instituciones públicas, etc. De alguna forma, estas cooperativas de solidaridad social constituyen la nueva dimensión de las cooperativas como uno de los ejes fundamentales generadores de empleo en sociedades complejas. Es un tema que podría analizarse también en el caso chileno, por lo menos por la capacidad de crear empleo en el corto y medio plazo.

## **7. Normativas sobre los Aspectos Laborales, Ambientales, Tributarios, Sanitarios**

### *El Estado Actual*

Por el lado de la legislación laboral, es importante mencionar que se ha recientemente aprobado una nueva Ley de Reforma Laboral N° 19.759 del 5 de Octubre del 2001 que, en la opinión de los empresarios (especialmente la SOFOFA, que representa a los intereses de las grandes empresas, e involucra también a gremios de pequeñas empresas), va a sobre-reglamentar el mercado del trabajo y a dificultar ulteriormente las operaciones de las empresas, porque impone ulteriores rigideces al sistema laboral.

Los artículos reglamentados se refieren al tipo de contratos, a las horas de jornada laboral, a la indemnización por cesantía debida a invalidez, a los límites físicos para la sindicalización de las empresas pequeñas y grandes, al fuero laboral y demás derechos sindicales, a la penalización de prácticas antisindicales, a los sindicatos interempresas y contratos colectivos, a las capacitaciones pagadas, etc. La SOFOFA enfatiza que en los últimos diez años ha habido una clara tendencia a la sustitución de trabajadores con maquinarias (lo que se puede también ver en los cuadros de página 5), y este tipo de reforma laboral puede solamente incrementar esta tendencia, con efectos negativos para el empleo nacional.

En ámbito sanitario y ambiental, ha sido recientemente promulgado el Decreto Supremo 201 (DS 201) del abril 2001, que conlleva unas modificaciones para el DS 594 del septiembre 1999. Las indicaciones se refieren a toda una serie de normativas modernas, reconocidas internacionalmente y bien específicas las cuales “todo tipo de empresa tiene que respetar”. Los diferentes puntos tratados se refieren a las condiciones de trabajo, al agua potable, a los residuos líquidos y sólidos, la ventilación, los servicios sanitarios, las condiciones de seguridad del trabajo, prevención contra incendios, de los límites para la contaminación ambiental y sonora, iluminación, frío, radiaciones. Todos estos elementos prevén la definición de determinados límites físicos los cuales tienen que ser respetados por las empresas.

En el ámbito tributario, las empresas son tratadas de manera uniforme independientemente del tamaño. El IVA es al 18% uniforme sobre todos tipos de productos, aunque hay un impuesto sobre el consumo suntuario (p.ej. objetos de oro, tapices y objetos afines, pero no los vehículos) donde se calcula un impuesto del 50% sobre el valor de venta.

Por el lado del impuesto a la renta es al 15% por la Renta de Primera Categoría, que se calcula sobre las utilidades percibidas o devengadas en el caso de empresas que tributan de acuerdo a la renta efectiva. Excepción hacen los contribuyentes de los sectores agrícola, minero y transporte que tributan de acuerdo a la renta presunta. Las empresas del Estado deben pagar un otro 40% de sus utilidades adicionalmente a la Renta de Primera Categoría. Para las personas físicas que tienen un ingreso superior a las 10 UTA (Unidades Tributarias Anuales), cerca de US\$ 7,060 a finales de 1997, hay un Impuesto Global Complementario (que es un impuesto personal, progresivo y complementario parecido a la Renta de Segunda Categoría por el límite y la tasa impositiva, aunque se paga anualmente y no mensualmente como la segunda, que tiene como límite 10 UTM (o Unidades Tributarias Mensuales), cerca de US\$ 5,600, que puede alcanzar hasta el 45% como tasa marginal máxima por ingresos anuales superiores a cerca de US\$ 70,000, pero son posibles rebajas para fomentar el ahorro que pueden llegar hasta al 20% de la mencionada tasa ([www.sii.cl](http://www.sii.cl)).

Hay también otros impuestos, como son los territoriales, los relativos a herencias, los sobre bebidas alcohólicas, sobre combustibles, tabaco, actos jurídicos, comercio exterior (promedio del 11% teórico, que baja al 8.8% real debido a los tratados preferenciales de Chile con otros países).

Todo este conjunto de problemáticas, hacen que muchas micro y pequeñas empresas opten por mantenerse informales, así que, según estimaciones de estos gremios, podría haber otras cientos de miles de empresas informales en el mercado y aparte de las 500,000 formales y registradas.

### *Benchmarking: el Caso Italiano*

En relación a los temas mencionados, no existe en la legislación italiana ninguna distinción particular para las Pymes; en efecto, el derecho ambiental, tributario, sanitario, presentan una normativa uniforme para todo tipo de empresa, debiéndose puntualizar que las Pymes constituyen fundamentalmente el tejido empresarial de este país.

En cuanto al derecho laboral existe en cambio una distinción que sobresale esencialmente por su unicidad, y es la mencionada en el Artículo 18 del **Estatuto de los Trabajadores**. Este mismo deriva de la voluntad política de superar en la medida de lo posible los límites previstos en la ley, en caso de despido injustificado. Esto es, evitar recurrir a la cómoda posibilidad de pagar simplemente una penal indemnizadora por el despido, sino por el contrario obligar al empleador a un efectivo reintegro en el puesto de trabajo. Dicho artículo impide en el caso de empresas con más de 15 empleados, que el empleador pueda efectuar despidos sin justa causa, ni tan siquiera pagando una correspondiente indemnización.

Es interesante recordar que una de las propuestas elaboradas al respecto proponía prohibir el despido, condicionándolo a la decisión judicial emitida durante un correspondiente proceso aviado al efecto. Aún cuando conceptualmente puede resultar una solución interesante no cabe duda que en la práctica los largos tiempos que toman los procesos darían lugar a una situación insostenible para ambas partes, en modo tal que el establecer si existe verdaderamente la justa causa para un despido podría literalmente significar la paralización de la relación laboral.

Precisamente existe en la actualidad una propuesta de ley para modificar la mencionada disposición. Se propone que a través de un Decreto Ley, se permita a los empleadores de más de 15 dependientes la posibilidad de efectuar despidos sin justa causa, pagando la correspondiente indemnización. El análisis de esta propuesta está generando una polémica de notables proporciones, puesto que esta modificación implicaría un paso significativo en la dinámica laboral de las Pymes italianas (versus las empresas artesanales, con menos de 15 trabajadores).

Por otra parte el derecho italiano excluye a los pequeños empresarios de los procedimientos concursales y de quiebra, que hacen referencia a la **Ley de Quiebras, n. 267** del 16 de marzo de 1942. Las razones de esta disposición la encontramos en la voluntad del legislador de sustraer al mismo de las consecuencias que derivan de la quiebra (ej. inscripción en el registro de las empresas en quiebra), puesto que el pequeño empresario generalmente basa exclusivamente en el ejercicio de su actividad, su propio sostén y el de su familia.

Originalmente, la formulación del art. 1, 2º c. de la Ley de Quiebras, definía al pequeño empresario en base a dos criterios: el primero de naturaleza fiscal y el otro de tipo cuantitativo, considerándose en este modo como tales, los empresarios comerciales a quienes se les hubiera reconocido fehacientemente a los fines de la determinación de los impuestos a las ganancias, un ingreso inferior al mínimo imponible. En el caso en el que faltara la mencionada determinación tributaria se establecería el criterio del capital invertido en la empresa. Sin embargo, la ley resultaba muy estrecha, pues lograba incluir en el círculo de los pequeños empresarios a un número verdaderamente marginal de los mismos, perdiendo significado el objetivo que inspira la normativa.

Este es el motivo por el cual la Corte Suprema se ha pronunciado al respecto, determinando que la Ley de Quiebras modificara sus criterios clasificatorios, acordándolos a lo establecido en el Artículo 2083 del Código Civil, según el cual son tales los “cultivadores directos, los artesanos, los pequeños comerciantes y aquellos que ejercen una actividad profesional organizada prevalentemente con el trabajo propio y el de los componentes de la familia”.

De acuerdo con la ley de los artesanos, empresa artesana es aquella que tiene por objeto prevalentemente el desarrollo de una actividad de bienes, incluso semi-elaborados, o de prestación de servicios. El empresario artesanal es aquel que ejerce personalmente, profesionalmente y en calidad de titular la empresa artesanal asumiendo la plena responsabilidad de todos los cargos y riesgos inherentes a su dirección y gestión, desarrollando prevalentemente el propio trabajo, incluso manual en el proceso productivo.

Definido en base a estas características, la legislación no ha planteado expresamente la situación de los artesanos en materia de quiebras. Es así que la contraposición entre artesano y pequeño empresario ha quedado a la libre interpretación de la jurisprudencia, con la clara tendencia a excluir al mismo de la quiebra, por los mismos motivos enunciados anteriormente. La disciplina normativa de los artesanos y los pequeños empresarios, del pequeño agricultor es verdaderamente significativa en la evolución económica del país (ver la Ley de los Artesanos, del 8 de agosto de 1985, n. 443). Superada la depresión post-bélica, se sintió la necesidad no sólo de incentivar el desarrollo de estas empresas y actividades, sino también de reglamentar en el mejor modo posible su ejercicio.

La tendencia a dilatar el concepto de artesano, y a reconocer dentro de esta categoría, otras subclasificaciones, resultan fundamentales para establecer cuál es el tipo de artesano que se sustrae a la quiebra, y cuál en cambio es el tipo de artesano que necesariamente debe afrontarla, dado el caso. En virtud de esta distinción se puede reconocer el artesano incluido en la categoría de pequeño empresario, y el artesano que debido a los procesos productivos y a la organización en la que se apoya, se transforma en un pequeño industrial, con un progresivo aumento de las ganancias y su alejamiento en la participación directa del proceso productivo, todo lo cual lo vuelve pasible de un proceso concursal.

Es importante observar que aún cuando las normativas tienen por objeto proteger ciertas categorías de trabajadores, en la práctica surge el problema de determinar los límites que definen las mismas categorías. De ahí salen todas las divergencias para establecer según la Ley de Quiebras quién debe considerarse pequeño empresario, y los pronunciamientos de la Corte al respecto basándose en el Código Civil, en un esfuerzo por aplicar la normativa con el alcance debido. Lo mismo sucede con respecto a la normativa laboral, que establece un número de 15 empleados para la aplicación del art. 18. En la práctica frecuentemente, para evitar superar el número de 15 empleados, con las mencionadas consecuencias, las empresas asumen un cierto número de trabajadores sin contrato de trabajo, con todos los perjuicios que de esto derivan. Son normativas que deben ser analizadas en su conjunto, para lograr establecer las reales consecuencias de las mismas.

En conclusión, parece que no hay diferencias sustanciales entre las Pymes chilenas e italianas con referencia a los temas normativos laborales, tributarios, ambientales, sanitarios. La diferencia parece existir a nivel de microempresas, que constituyen el primer paso de las pequeñas empresas en el mercado. El Estatuto de los Trabajadores y la Ley de Quiebras son instituciones que permiten una defensa de este importante actor social y económico. Por debajo de los 15 trabajadores, los empresarios no tienen los mismos requerimientos legales en el despido y en los procedimientos de quiebra de cualquier otro empresario. Esto crea un amortiguador económico importante y un

promotor de la capacidad de asunción de riesgos de parte de los potenciales empresarios, que aceptan este reto también porque saben que su responsabilidad es limitada.

## **SEGUNDA PARTE**

### **LAS FALLAS DE MERCADO**

## *Introducción y Metodología*

Esta parte del documento está enfocada en las « fallas de mercado » que afectan a las pequeñas y medianas empresas y que limitan su capacidad competitiva en el mercado abierto. Las fallas de mercado aparecen cuándo la implementación de determinadas actividades (ej. instituciones, centros, servicios) involucra un beneficio social mayor del beneficio privado (o sea una apropiabilidad parcial de la inversión privada), lo que reduce el incentivo del privado en invertir en éstas. El resultado es que en el mercado van a faltar (a las Pymes) algunos elementos claves de competitividad.

Según los términos de referencia del trabajo, los ámbitos de análisis son varios e involucran los siguientes aspectos: finanzas, comercio, administración, tecnología e innovación, productividad espacial, recursos humanos, dinámica socioeconómica, servicios empresariales.

Con la colaboración del Ministerio de Economía y de los principales gremios de las Pymes, el trabajo de campo realizado en el mes de enero de este año ha permitido analizar alrededor de treinta empresarios de diferentes sectores, entre los cuales la agroindustria vitivinícola, los muebles, el calzado, el textil/vestuario, la industria farmacéutica, la informática, el transporte, la metalmecánica, el comercio al detalle. También se buscó aumentar la representatividad de la muestra incorporando, además de la Región Metropolitana, la presencia regional de empresas de El Maule (Talca, San Javier, etc.) y de Valparaíso (La Ligua).

Al igual como hiciéramos en la primera parte de este estudio, para cada una de estas fallas en el funcionamiento de los factores productivos se presentan sintéticamente cuales han sido los principales problemas detectados por las empresas chilenas y donde debiera orientarse el esfuerzo institucional del estado. En cada caso, además se entregan una serie de casos de *benchmarking* internacional que permiten efectivamente identificar nuevas vías para lograr terminar con las fallas de mercado existentes.

Antes de entrar a la presentación general de las empresas y a los temas específicos de fallas de mercado, queremos subrayar la diferencia sustancial que existe entre la primera parte “normativa” del trabajo sobre “Obstáculos y Oportunidades de Inversión para el Desarrollo de las Pequeñas y Medianas Empresas”, y esta segunda parte, relacionada con las “fallas de mercado”. La diferencia sustancial entre los dos aspectos de la política se refiere al tipo de esfuerzo que se necesita. En el caso de fallas de mercado, se requiere crear una verdadera institución (nacional y/o local) para cerrar la “brecha” existente en el mercado; en el caso normativo, se requiere proponer o rectificar una norma que facilite y/o reduzca las prácticas productivas y comerciales de los empresarios.

Por ejemplo, la creación de un centro de información sobre las Pymes disponible para los bancos y los demás entes de financiamiento es un tema relativo a las fallas de mercado, porque involucra la creación *ex-nihilo* de una institución de servicios. En cambio, los consorcios de crédito abarcan ambos aspectos, dado que por el lado normativo necesitan de una legislación particular; y por el lado de las fallas de mercado, se requiere de nueva institución que participe en el juego del mercado, entregando a los agentes económicos oportunidades que antes no existían.

### **Descripción General de los Estudios de Casos**

Los estudios de 30 casos de PYMEs apuntan a conocer las historias de las pequeñas y medianas empresas, para poder así entender cuáles son las fallas de mercado más importantes (ej. financiamiento, recursos humanos, tecnología) y que resultan determinantes para el crecimiento de cada empresa.

Del estudio de casos salieron indicaciones sobre la existencia de una serie de problemas concretos. En realidad, hay mercados que muestran fallas evidentes, que juegan un papel muy negativo con respecto a la mayoría de las Pymes (ej. en el sector financiero) y otros mercados donde el impacto hacia las Pymes es mucho más diversificado (ej. el caso de los recursos humanos o de los servicios para exportar).

Las entrevistas se efectuaron con los empresarios en base a un cuestionario de preguntas abiertas, discutido con el Ministerio de Economía, y que respondía a los términos de referencia del proyecto. Se entrevistaron treinta empresas, señaladas directamente por las asociaciones gremiales. Se formó en consecuencia una muestra de empresas significativa para el análisis cualitativo previsto, cuyas distribuciones *ex post* por tamaño y sector de actividad es la siguiente:

**Cuadro 1: Distribución por Tamaño de Empresa**

<i>Tamaño de empresa</i>	<i>Número</i>	<i>%</i>
Micro	5	17
Pequeña	13	43
Pequeño-Mediana	2	7
Mediana	5	17
Mediano-Grande	1	3
Grande	3	10
Detallante	1	3
Total	30	100

Nota : las definiciones de micro, pequeño, mediana y gran empresa, responden a los criterios de ventas y N° de Trabajadores entregados por el Ministerio de Economía.

**Cuadro 2 : Distribución por sector de actividad**

<i>Sector de actividad</i>	<i>Número</i>	<i>%</i>
Calzado	3	10
Farmacéutico	3	10
Mecánico	2	7
Madera	1	3
Muebles	5	17
Servicios Informáticos	1	3
Textil	1	3
Textil-Confecciones	6	20
Transporte	3	10
Vitivinicultura	4	13
Comercio al detalle	1	3
Total	30	100

Estos cuadros son un resumen de la información entregada por las empresas entrevistadas. Para un análisis más detallado sugerimos mirar los cuadros A, B e C del Anexo I. En estos, se pueden

observar las dos variables de clasificación del tamaño de empresa utilizadas: monto de ventas y número de trabajadores. La mayor parte de las empresas entrevistadas se encuentra en una fase de disminución de su actividad, a partir y como consecuencia de la crisis asiática de 1997/98.

En el Cuadro B del Anexo I se presentan los datos relativos al mercado de las empresas entrevistadas. Se observa que la mayoría de ellas son abastecedoras del mercado interno, y que solamente una minoría (correspondiente a alrededor del 30% de la muestra), vende también en el extranjero. Además, hay unas cuantas empresas más que están intentando penetrar en el mercado de exportación gracias a la asistencia de instituciones públicas de apoyo. Las empresas que exportan pertenecen a los sectores farmacéutico, vitivinícola, del mueble, de los servicios informáticos y del calzado. Casi todas las empresas que exportan se encuentran en una fase de crecimiento.

En el Cuadro C del Anexo I se presentan los datos relativos a las inversiones de las empresas encuestadas. Esos datos muestran una correlación importante entre la tendencia a invertir y la tendencia a crecer de cada empresa (por volumen de ventas y número de los trabajadores). En efecto, las empresas que han invertido después de la crisis de 1997/98 han sido, por lo general, las pocas empresas que han podido incrementar sus ventas y que tienen un mercado de exportación. El financiamiento de estas inversiones se ha logrado mayoritariamente a través del sistema bancario. Del mismo Cuadro C, se concluye que la capacitación externa fue aprovechada por un 30% de las empresas, la mayor parte de ellas utilizando el SENCE y, en algunos casos, las instituciones intermediarias de carácter privado (ASEXMA ; CINDE; CEPRI).

Respecto a la práctica de certificar calidad, cabe señalar que esta práctica fue muy poco utilizada por las empresas encuestadas. Las empresas que tienen la certificación de calidad ISO 9001 o 9002 son solamente dos, ambas farmacéuticas – porque la certificación les sirve como presentación y derecho de acceso al mercado internacional-. En otros pocos casos, las empresas han avanzado en un proceso que las lleva a desarrollar marcas de calidad (p.ej. DOC para los vinos) que les permitiría ser reconocidas en el mercado nacional y de exportación.

Sintetizando, se estima que la muestra de empresas abarca de manera cualitativamente significativa el marco los problemas que están enfrentando las PYMEs Chilenas y sus intentos de solución. Estos problemas y fallas de mercado amenazan la viabilidad de la propia actividad, frenan el crecimiento económico nacional y restringen el nivel de ingresos de los trabajadores. A continuación se exponen los resultados más significativos que se extraen de la encuesta.

### **Capacitación y Formación de los Recursos Humanos : Visión de los Empresarios (encuesta)**

El tema específico de los recursos humanos y su habilidad para utilizar tecnologías y medios organizativos modernos, en permanente cambio, es un tema central de este estudio. De las entrevistas a los pequeños empresarios, se desprenden antecedentes importantes sobre la realidad que éstas viven y los cuellos de botellas que éstas enfrentan para crecer. Además, se observa que los ámbitos de la tecnología y los recursos humanos están estrechamente vinculados entre sí. Esta relación puede tener diferentes rasgos, según sea la estrategia empresarial que se esté utilizando:

- Mano de obra sin particulares capacidades profesionales, donde ésta responde a una tecnología madura, estandarizada y sin innovaciones significativas. En este caso, los pequeños empresarios entrevistados valoran más la lealtad de la mano de obra a su empresa que la capacidad profesional del trabajador. Tal relación es a veces considerada adecuada y satisfactoria; otras veces, ésta no estaría a la altura de las tareas requeridas. En esta modalidad cabe la mayor parte de las empresas de la muestra, lo que refleja un dato del universo empresarial chileno y que resulta muy similar al resto de los países industrializados.

- Una calidad en los recursos humanos muy elevada, y en permanente adaptación, para una tecnología muy avanzada. Es un tipo de relación presente en pocas empresas (ej. en la muestra se encontraron unas empresas farmacéuticas y de servicios informáticos). Estas empresas confirman que la calidad de sus recursos humanos es uno de los principales factores de su competitividad.
- un tipo de relación « inversa » entre nivel tecnológico y calidad de los recursos humanos. En este caso, la tecnología es principalmente manual y tiene que repetir antiguas reglas de producción conocidas. Por tanto, la calidad de los recursos humanos es muy alta. Son empresas donde las máquinas son simplemente ayudas del obrero o del técnico, que trabajan con capacidades y lógicas « artesanales », atribuyendo a sus productos un valor agregado que se tiene sus raíces en la habilidad del trabajo. Aquí también las empresas de la muestra son pocas, en los muebles y en la vitivinicultura.

Entre estos tres tipos de relaciones, el segundo y el tercero son los que corresponden a estrategias de empresa con más probabilidades de tener éxito en el mercado. La segunda va a competir con los sectores avanzados de la industria mundial, mientras que la tercera va a competir en los sectores de nicho, cuyos productos son pedidos crecientemente por los consumidores de altos ingresos. Sin embargo, la primera modalidad es la más difundida y la que se encuentra más expuesta a la competencia internacional. Es una modalidad que requiere de economías de escala mayores de las actuales para lograr costos unitarios inferiores. El reducido tamaño del mercado interno de Chile, dónde estas empresas han siempre comercializado sus productos no ayuda en la solución del problema.

Por el contrario, tanto la segunda como la tercera modalidad industrial se adaptan perfectamente al tamaño pequeño de las empresas y del mercado, por no requerir de particulares economías de escala, sino de una mayor flexibilidad y velocidad en aprovechar las oportunidades, capacidad de adecuarse constantemente a los requerimientos cambiantes de los mercados (como en el caso de las empresas informáticas), o solicitan productos tradicionales, aunque refinados y/o elegantes (como en el caso de las empresas vitivinícolas).

En este contexto relativo entre el recurso humano y la tecnología, las respuestas de los empresarios/as sobre el tema de la capacidad de sus recursos humanos debe analizarse con más detalle. En efecto, por un lado esta relación bastante positiva entre los empresarios y sus trabajadores, sin embargo determina fallas importantes en el mercado del trabajo, sobre todo respecto del personal técnico de alto nivel. La relación entre empresarios y su fuerza de trabajo, como a menudo ocurre en las pequeñas y medianas empresas, no se configura solamente según los simples criterios de utilidad empresarial, sino se mezcla también con valoraciones extra-económicas, de fidelidad y confianza, que nacen del conocimiento directo y de años de trabajo juntos entre empresario y trabajadores.

Los empresarios/as entrevistados que expresan un juicio totalmente negativo de su mano de obra, porque esta es inadecuada y poco productiva, son un porcentaje reducido del total (alrededor del 15-20%). Los otros, es decir la gran mayoría, manifiestan una opinión positiva, y muchos de ellos ponen en evidencia que el nivel satisfactorio alcanzado por sus trabajadores es el resultado de un largo trabajo de formación, llevado al cabo en muchos años de formación dentro de sus empresas. Para casi todos los entrevistados, la formación interna que reciben los trabajadores en la empresa es más importante que la capacitación que reciben fuera de ella, en estructuras como el SENCE y otras que se dedican a esta función. Esta actitud explicaría la baja tasa de rotación del personal que hay en las pequeñas empresas, y que los entrevistados subrayan casi siempre con orgullo. En otras palabras, del fruto de las inversiones realizadas por el emprendedor, los trabajadores por sí solos lograrían alcanzar un nivel de calidad del trabajo adecuado a las necesidades de la empresa.

Este discurso, con diferentes matices y énfasis, acerca de los trabajadores atañe a prácticamente todos los empresarios. Quizás por esta misma razón, una parte importante (mitad) de los empresarios/as entrevistados/as reconocen no haber recurrido nunca a formas de capacitación externa. No obstante lo anterior, hay empresarios que buscan una mejora continua de sus trabajadores por medio de cursos de capacitación y otras oportunidades formativas, fuera de la empresa. Entre las empresas entrevistadas, alrededor de la mitad de éstas aprovecharon los servicios del SENCE y de otras instituciones, como CINDE, CEPRI, Universidades, ASEXMA con vista a mejorar la calificación y capacidad de sus trabajadores. Entre los empresarios que recurrieron al SENCE, unos cuantos juzgan de manera negativa la experiencia, y la gran mayoría la evalúa positivamente.

El Servicio Nacional de Capacitación (SENCE) promueve la capacitación de los trabajadores. Para estos propósitos la ley permite la utilización de la franquicia del SENCE hasta un valor igual al 1% del costo anual de la planilla de cada empresa. A pesar de existir esta franquicia para financiar los gastos en capacitación, en varios casos pudo detectarse que las actividades del SENCE han sido poco conocidas y donde los consultores acreditados no fueron capaces de entregar la información adecuada a los interesados.

La situación es aún más dramática cuando se considera la escasez de profesionales en el mercado de trabajo, dónde existirían graves carencias de técnicos de alto nivel, especializados en los asuntos industriales. Faltan los ingenieros de producción (« en Chile se piensa que el ingeniero de producción es básicamente el de la producción minera », comentaba con amargura un empresario europeo, trasladado recientemente a Chile y titular de una pequeña empresa). Por ejemplo, no se encuentran ingenieros de producción textil, lo que sorprende en un país con un sector textil tan importante, aunque en fuerte contracción. Y los pocos ingenieros industriales se concentran en las grandes empresas. El mismo empresario europeo arriba mencionado sostiene que sería la concepción productiva de la técnica lo que falta, dado que muchos empresarios se limitan a considerar la utilización de la computadora como un sustituto para el desarrollo integral de la empresa. Tal déficit sería una consecuencia de la tradición comercial y agrícola de la economía chilena y ayudaría a entender una de las causas de la desventaja competitiva de la industria chilena con respecto a los países asiáticos.

Otro aspecto débil en la economía chilena son los consultores expertos en asistencia técnica a las PYMEs. Por ejemplo, faltan consultores especializados en apoyar las decisiones de inversiones del empresario/a, así como los consultores que apoyan las decisiones relativas al área de producción (ej. diferenciación, ampliación, mejora de los productos), en temas de organización, etc. Los pocos expertos presentes son muy costosos y, en la experiencia de unos empresarios, ni siquiera tan expertos ni tan confiables.

En conclusión, se observa que el análisis de las fallas de mercado a nivel de los recursos humanos requiere de una mayor especificación. Por un lado, no parecieran faltar los trabajadores que con un grado de calificación básica, están en condiciones de ser entrenados, haciendo uso de los mecanismos del SENCE y de las otras instituciones existentes. Por otro lado, existe una carencia de técnicos medios y altos, de ingenieros de producción, de especialistas financieros y técnicos que apoyen la actividad de desarrollo de las PYMEs. En este ámbito hay una clara falla en el funcionamiento del mercado laboral, que impide a las Pymes impulsarse hacia nuevos y mejores caminos competitivos.

## Benchmarking relativo a los Recursos Humanos

Con base en la discusión anterior, evidentemente que el desarrollo de los recursos humanos es un tema muy relevante. La falla principal parece referirse a los recursos humanos altamente o medianamente capacitados, como por ejemplo los jefes de producción, los expertos de mercadeo, los técnicos de diseño, etc. A este nivel no hay suficientes recursos humanos - a precios competitivos - y fuera de Santiago aún menos, tanto que hay casos en los cuales se tuvo que « importar » desde la capital.

Se necesita un esfuerzo particular del estado para apoyar las escuelas técnicas en los territorios (especialmente en los pocos clusters existentes), promover la especialización de las Universidades existentes, generar programas escolares orientados a la empresarialidad y a la formación técnica, incentivar los centros de investigación y desarrollo (e innovación), etc.

En este sentido puede ser interesante el análisis del caso relativo a la experiencia italiana de los **Institutos Técnicos Aldini-Valeriani en Boloña**. Estos Institutos salen de las Escuelas Técnicas de Boloña, creadas en 1844 por la Municipalidad de Boloña, gracias a la herencia dejadas por los Señores Giovanni Aldini e Luigi Valeriani. El primero fue un físico experimental (nieto de Luigi Galvani), vinculado a los ambientes académicos de Boloña y Milan. Murió en 1834 dejando al Municipio parte de su rico patrimonio y todo su laboratorio científico con el compromiso de fundar una escuela para la enseñanza de las ciencias y de las técnicas. El segundo fue profesor de Economía en la Universidad de Bologna, y cuando murió en 1828 dejó a la Comuna de Bologna una parte del patrimonio para que fundara una escuela para la enseñanza del diseño.

Esto se dió en un período en el cual se estaba consolidando en Italia la Revolución Industrial, y la ciudad de Bologna había entrado en crisis por la caída de su economía tradicional, ligada a la seda y a la artesanía. La búsqueda de adecuados modelos didácticos de educación técnica fue necesaria como estrategia para lanzar las nuevas bases del desarrollo productivo local. La inteligencia *post-mortem* de Aldini y Valeriani fue de crear las premisas para la realización de este objetivo. Las escuelas, que en su primera fase se orientaban sobre todo a los artesanos, sobrevivieron hasta el 1869. Con su cierre, el notable patrimonio de equipos e instrumentos entró a constituir un museo que sirvió también como centro de asistencia técnica para la economía del territorio.

En 1878 se instituyó un nuevo Instituto Aldini-Valeriani para Artes y Labores, orientado a la formación de jóvenes a través de clases técnicas y prácticas. Este Instituto se caracterizó por ser una escuela-taller, dónde el taller servía para permitir una buena preparación práctica. De ahí se inicia una fase de fuerte intercambio entre las escuelas y el tejido económico de Boloña; los técnicos que salían del Instituto iban a apoyar el desarrollo productivo local y, en parte, iban a constituir la clase empresarial de una industria que se centró en la pequeña y mediana empresa y marcó por décadas (y hasta la fecha) un continuo crecimiento.

En 1912, la vieja escuela para Artes y Labores decidió dedicarse a la formación profesional en el sector industrial. Los Institutos Aldini-Valeriani son manejados por la Municipalidad de Boloña y son legalmente reconocidos por el Ministerio de la Pública Instrucción (para más información, ver la página web <http://kidslink.bo.cnr/aldini/>).

En la ciudad de Boloña el sector mecánico se ha vuelto muy importante; en efecto, aún hoy la industria de Boloña es líder mundial en el sector de las máquinas automáticas, que se han desarrollado entre los años 1920-1970 y entre las cuales han tenido mucho éxito las máquinas para hacer sobres (para bebidas), para enrollar caramelos y chocolates, cubos de sopa, empaques y cajas, cápsulas y hasta el moderno empaque de películas termo-anudables.

Hoy, los cursos ordinarios del Instituto prevén dos tipos de escuelas: una escuela técnica y una “profesional” (igual que “artesanal”). La primera prevé un período bianual unificado y especializaciones sucesivas por un período de tres años más en las siguientes materias: química, construcciones, electrónica y telecomunicaciones, electrotecnia y automoción, informática, mecánica, termotécnica. La segunda prevé un curso de tres años con calificación de operador “eléctrico”, “mecánico” y “gráfico”. Con un examen integrativo, el participante puede además incorporarse en el cuarto año de la escuela técnica antes mencionada.

Aparte de los cursos ordinarios, el Instituto prevé la posibilidad de cursos post-diploma. Por ejemplo, desde 1995 se han empezado tres cursos en colaboración con el Centro Unico de la Municipalidad de Boloña y otro instituto técnico local (I.A.L.) en las siguientes áreas: "Técnico para máquinas automáticas", "Electrónica de potencia", "Técnico polifuncional para la adquisición y gestión de sistemas electrónicos informáticos y multimediales en las PYMEs". La definición de objetivos para tales cursos y sus contenidos son el fruto de un trabajo realizado por los docentes del Instituto Aldini Valeriani, los Centros de Formación y las empresas entre las más calificadas del tejido industrial de la ciudad, y que han apoyado la actividad de formación, enviando también algunos de sus técnicos como docentes.

Además de estas actividades académicas, este Instituto promueve intervenciones de “Puesta al Día” para sus diplomados con cursos formativos breves (40/60 horas), que permiten a estos últimos, ya insertados en el mundo del trabajo, adquirir ulteriores conocimientos y al Instituto mantener un contacto continuo con la evolución tecnológica y las consiguientes exigencias formativas del mundo del trabajo. Se han promovido cursos CAD, OFFICE AUTOMATION, PLC, etc. En tales iniciativas han participado más de 60 diplomados.

El punto organizativo de estas iniciativas es la "Ventanilla Aldini Trabajo"constituido ya desde hace tiempo en el Instituto con el apoyo de la Unidad « Economía y Trabajo» de la Municipalidad de Boloña. Tal estructura tiene como objetivos prioritarios la formulación conjunta entre las empresas y el territorio de propuestas formativas para los diplomados “Aldini” en un contexto de sinergia con el centro de la Municipalidad de Boloña; la definición de un programa de relaciones con las empresas orientadas a valorar el sistema productivo de la ciudad; entregar a los estudiantes los elementos necesarios para conocer el mercado del trabajo y dotar de instrumentos útiles para su inserción laboral.

En Conclusión, este ejemplo reconoce la importancia de una escuela técnica consolidada a nivel local. Esta puede impulsar los jóvenes recursos humanos a adquirir mayores niveles técnicos que pueden luego ocupar en la vida productiva directa. Por otro lado, facilita las inversiones públicas en el sector, dado que –para empezar- se pueden concentrar en los uno o dos sectores que constituyen la especialización productiva local.

### **Tecnología, Innovación y Calidad: Visión de los Empresarios (encuesta)**

El tema **tecnológico** siendo importante no soluciona todos los problemas de las Pymes. En efecto, hay sectores dónde se han hecho inversiones y la situación sigue siendo muy difícil, como en el caso del vestuario en La Ligua. El problema de la tecnología está estrechamente vinculado con el tema del financiamiento: solucionado este último es más fácil solucionar el primero y también es verdad lo contrario.

Por otra parte, la cultura de la **innovación** y de la **calidad** son muy significativos para la competitividad de las PYMEs. En general, los productos manufactureros de Chile tienen estándares de calidad medianos, lo que dificulta su inserción en mercados de mayor tamaño y más sofisticados. Para lograrlo ciertamente hay que invertir más en la innovación de productos, lo que implica invertir recursos en actividades de Investigación y Desarrollo y en recursos humanos debidamente capacitados. Las empresas PYMEs raramente tienen esta capacidad de invertir, en particular porque no existen clusters territoriales de tipo manufacturero y porque la cooperación entre empresas ha sido en la práctica bastante débil.

En este sentido, es fundamental razonar sobre la institucionalización del apoyo público para la promoción de actividades para desarrollar productos y calidad, en las cuales las empresas pequeñas por sí solas no tienen suficientes incentivos para invertir. Por ejemplo, en ciudades como la Ligua falta claramente este tipo de servicios, donde los empresarios privados no están interesados en invertir, debido a su reducido tamaño de empresa y las dificultades financieras que encuentran. De esta manera se reduce la capacidad innovadora y competitiva de las Pymes que están participando en un determinado cluster.

De las empresas entrevistadas, debe resaltarse el éxito obtenido por las empresas que han tenido capacidad innovadora y de producir con calidad internacional (p.ej. certificada). Lograrlo les ha dado el margen competitivo necesario para poder luchar en segmentos de mercado más específicos y menos competitivos (por la menor masa de productores ahí insertados).

Resumiendo, a nivel tecnológico no parece haber fallas de mercado, mientras a nivel de innovación y calidad sí parece haberlas. Obviamente, los aspectos tecnológicos están íntimamente relacionados con la innovación y la calidad, para lo cual se requiere disponer de las maquinarias apropiadas, laboratorios y medios productivos que permiten estandarizar la producción a niveles competitivos. Por esta razón es que hay que pensar en un “programa- país” de mejoras generalizadas, que debe tomar en cuenta las debilidades estructurales del sistema productivo de las PYMEs y “el nuevo escenario global de cambio” (Bianchi y Di Tommaso, 1998). Este desafío ha sido abordado por el programa “Mise-a-Niveau” de Túnez, presentado al final de este capítulo.

Al mismo tiempo, se requieren los esfuerzos sistemáticos de las instituciones públicas, destinados a promover que las empresarial mantengan estándares adecuados a las exigencias de los mercados internacionales, lo cual ha sido considerado en el benchmarking de la SEBRAE brasileña. En esta línea están los temas de la normalización, la metrología y la certificación, lo que incluye la difusión de « best practices », entre las Pymes nacionales.

También se necesitan determinadas acciones públicas para cerrar la falla de mercado existente a nivel de actividades de innovación para la producción de bienes y servicios de alto contenido tecnológico, lo que daría al sistema productivo nacional un margen competitivo nuevo con respecto a las producciones estandarizadas y de bajo nivel innovativo y cualitativo que llegan del Este asiático. Este tema se tratará en la sección de los spin-offs de alto contenido tecnológico.

### **Benchmarking relativo a la Tecnología, Innovación y Calidad**

La innovación y la calidad son temas claves para el desarrollo de las Pymes. Las grandes empresas pueden invertir en investigación y desarrollo, mientras las Pymes no logran hacerlo. La forma en que las PYMEs han logrado hacerlo ha sido mediante el apoyo de instituciones público-privadas, como son el SEBRAE en Brasil, el ASTER y el CITER en Italia y el aporte de las Universidades en

determinados clusters productivos. A continuación, se analizarán estas experiencias exitosas, para así intentar extraer algunas enseñanzas para el caso chileno:

- ❑ organismos federales de Brasil para apoyar el acceso a las compras de Estado;
- ❑ organismos regionales de Boloña para apoyar la innovación en las Pymes;
- ❑ la experiencia en Ferrara y Boloña de algunos casos de « *spin offs* » de alto contenido tecnológico con las Universidades , tendientes a vincular las capacidades innovadoras con el tejido social en sectores productivos de alto valor agregado ;
- ❑ Algunos sistemas internacionales de normalización, metrología y certificación, como medios de apoyo para producir en segmentos más complejos y sofisticados;
- ❑ el caso de la Mise-a-Niveau de Túnez, para que las Pymes logren producir con los estándares internacionales.

### 1. El caso SEBRAE en Ceará, Brasil

El caso del SEBRAE en Brasil, Estado de Ceará, (Tendler y Amorim, 1996) aparece como muy interesante. Al final de los años ochenta, hubo un cambio sustancial en el abastecimiento público de las Escuelas en Brasil, trasladándose las compras desde las grandes empresas federales hacia los grupos de pequeñas empresas de cada territorio.

En el caso específico del Estado de Ceará, fue necesario responder a las exigencias impuestas por el departamento de educación de ese Estado. En un principio, este departamento no estaba particularmente entusiasmado con el cambio, dado que éste suponía superar algunos problemas (p.ej. necesidad de abrir una multiplicidad de pequeños contratos, problemas con producción con defectos y escasa calidad, etc.). Para superar estos problemas fue muy importante la labor cumplida por las instituciones públicas del SIC (Departamento estatal de Industria y Comercio) y, en especial, del SEBRAE (Servicio de Asistencia a las Pymes de Brasil).

A nivel federal estas dos instituciones trabajan de forma muy uniforme sobre todos los sectores manufactureros. Al contrario, a nivel del estado del Ceará, ambas instituciones han logrado estructurar un formato diferente de apoyo al sector, que ha funcionado bastante bien. Al respecto, cabe destacarse los siguientes resultados:

1. Las Pymes se incorporan en asociaciones sectoriales para poder responder de forma conjunta a los pedidos que llegan cumulativamente, simplificaban así el trabajo de las administraciones públicas. La asociación que en un principio constaba con 4 socios ahora tiene 42 socios.
2. Se mejoró el problema de liquidez de las Pymes participantes, mediante la entrega del 50% del valor del contrato con anticipación. El pago del otro 50% restante sigue vinculado a la entrega conforme del pedido, por parte de los productores.
3. Supervisar a las empresas para que éstas entreguen los productos según los estándares requeridos, rechazando la producción no conforme y haciendo que los miembros del grupo realicen una supervisión autónoma y cruzada entre sí. De esta manera se evita la penalidad que podría recaer sobre el grupo entero por el no-desembolso de la segunda mitad del pago.
4. Impulsar una capacidad de producción de calidad que ha podido ser ofertada con éxito en otros mercados, como son los Hoteles y las viviendas, que ahora constituyen el 70% del

mercado de los productores asociados. El número de trabajadores promedio contratados por cada empresa se ha incrementado desde 3 hasta 9 trabajadores.

5. Hacer que las municipalidades respalden esa política de «contratos más pequeños», enfrentando a las grandes empresas que querían volver a ganar esos contratos públicos.
6. Ser rentables, gracias a una comisión cobrada del 5%, sobre el valor de cada contrato, lo que ponía del mismo lado a las Pymes y a SEBRAE. Esto ha hecho que la supervisión de SEBRAE fuera particularmente estrecha y colaborativa, destinada a poder organizar la oferta de las PYMEs en la forma adecuada.

Cabe hacer notar que este logro ha sido posible también gracias a una creciente descentralización de las actividades federales y estatales, que han permitido decidir sobre un conjunto de criterios objetivos un cambio en la política para las compras públicas del Estado.

En conclusión, se puede señalar que la SEBRAE ha actuado para cerrar una brecha existente en el mercado de las Pymes. Esta brecha se refiere a la capacidad de las Pymes para abastecer instituciones públicas como son las escuelas, los hospitales, Etc. Poder lograr ese objetivo era una cuestión de organización y calidad en la oferta del producto. Se tenía que hacer un producto de estándar adecuado y producirlo en series adecuadas. Las Pymes solas no hubieran podido lograrlo y la función de SEBRAE ha sido llenar este vacío. Lo interesante es que no se ha tratado de un puro subsidio, sino que las Pymes han tenido que pagar a SEBRAE una comisión, lo que ha hecho prosperar esta relación dentro de una importante lógica de mercado.

## 2. ASTER Boloña, Emilia-Romagna

Un segundo caso interesante es, sin duda, el caso de la Agencia para el Desarrollo Tecnológico de la región Emilia-Romagna (ASTER). Esta institución público-privada tiene una estructura de consorcio “sin fines de lucro”. Nació en Bologna en 1985, con un 72% del capital financiado por el Ente Regional para la Valorización Económica del Territorio (ERVET), 14% por el Ente Nacional Energía y Ambiente (ENEA) y 12% por las asociaciones empresariales. ASTER tiene 31 trabajadores permanentes y funciona como puente entre el mundo de la investigación en tecnología avanzada (ej. Las Universidades del territorio regional) y la implementación de los sistemas más modernos en las empresas. Atiende a más de 4,000 empresas regionales.

Esta Institución tiene cinco campos definidos para su trabajo: innovación en las MiPyMes, incremento del potencial de recursos humanos, la sociedad de la información, el crecimiento competitivo sostenible, la cooperación tecnológica nacional e internacional ([www.aster.it](http://www.aster.it)). En el ámbito particular de las MiPyMes, las actividades de ASTER se concentran en formular diagnósticos sectoriales, desarrollar metodologías específicas para la gestión, intercambio de innovación entre actores del territorio, información de finanzas e innovación, propuestas organizativas que favorezcan el acceso del sector a tecnologías de avanzada, transferencia de resultados de investigaciones, licencias, fusiones, adquisiciones, spin-off académico.

Entre los programas más recientes de ASTER con el sector de las MIPYMEs hay algunos que merecen especialmente ser relevados. El primero de éstos es la Red Europea para la Transferencia Tecnológica entre las Empresas Pequeñas y Medianas (ETTN). Este proyecto utiliza la red telemática para la transferencia tecnológica en las Pymes europeas. Otro elemento clave de este proyecto es el “intermediario de tecnología” (technology broker), donde se favorece el intercambio

(de trabajo, oferta, subcontrato, etc.) entre las Pymes europeas. Finalmente se proponen acciones de transferencia tecnológica para mejorar las respuestas de las PYMEs a las exigencias del mercado.

Otro programa interesante de ASTER para las MIPYMEs es el programa de Aplicación de las Técnicas de Gestión para la Innovación en las MIPYMEs. Este programa se orienta a verificar las modalidades más apropiadas de introducción de la innovación en las empresas de menor tamaño. Para eso se ocupan varias técnicas como son el « *concurrent engineering* », « el ciclo de vida del producto », « el análisis del valor », « la optimización del flujo informativo interno », « la gestión de calidad total » y « la gestión técnica de los proyectos ». Tales técnicas se han aplicado sobre un grupo experimental de 70 empresas de los sectores mecánicos, plásticos, alimenticios y electrónicos de diferentes regiones de Italia. Con éstas se hizo un diagnóstico, un análisis de factibilidad sobre la implementación de las técnicas de gestión de las innovaciones y, finalmente, un soporte concreto en la fase de implementación de tales técnicas. Como resultado, de los 70 proyectos experimentales el 42% han empezado la fase relativa a la técnica de gestión del flujo informativo y el 22% la técnica de gestión de la calidad total.

El programa de financiamiento ASTER para la investigación y el desarrollo tecnológico vinculado a las MIPYMEs, se denomina FIRST. Este es un instrumento de ayuda para conocer las oportunidades financieras existentes en el mundo bancario y público y donde se brinda asistencia para la presentación de las solicitudes de crédito en las instancias apropiadas. Actualmente, este servicio cuenta con 300 usuarios en toda Italia. Todo usuario, en base a su perfil (empresa, Universidad, etc.), recibe semanalmente un correo con las informaciones relativas a los temas de su interés, con los niveles de profundización definidos en cada caso.

En sólo el año 1999, ASTER ha atendido a más de 1.000 empresas en actividades de transferencia tecnológica. El 66% de las empresas atendidas por ASTER en el año 1999 ha comenzado a utilizar las novedades propuestas por la agencia y el 15% está por iniciarlas. ASTER desarrolla una intensa actividad de promoción y divulgación de sus programas, a través de su propio sitio Internet, donde hasta la fecha ha acogido a 43,000 visitantes. Mil expertos, empresarios, profesionales, trabajadores especializados han participado en 25 seminarios técnicos organizados en el curso del año 1999. En los próximos años, ASTER concentrará su atención particular en los temas del e-business, micromecánica y microelectrónica.

### 3. Spin off de alto contenido tecnológico

Este es otro de los temas claves en el ámbito de la innovación y fallas de mercado. En efecto, las Pymes se orientan ordinariamente hacia sectores tradicionales, lo que les impide desarrollar un patrón competitivo de “*follower*” (seguidor), dependiendo en términos de precios, productos, canales comerciales, Etc.

En este sentido, es importante impulsar la producción nacional hacia senderos de mayor innovación y generación de valor agregado. Por eso, se vuelven importantes las actividades vinculadas al spin-off académico. Esto se refiere a la capacidad de creación de empresas de alta tecnología a partir de una colaboración entre las Universidad o centros de investigación públicos y privados, y el mundo empresarial (Unión Europea, 2001; Baroncelli et al., 2001).

Estos temas han comenzado a discutirse a comienzo de los años ochenta y, más intensamente, en los años noventa. Hay tres casos interesantes que queremos mencionar a continuación: una empresa

acuicola del área de Ferrara, una empresa médica de Boloña y una en el sector de la investigación marina de Nápoles.

**La Universidad de Ferrara** ha participado con el Consorcio Provincial Ambiental “Delta del Po” en la creación de una empresa que se preocupa en transferir las tecnologías producidas por el Departamento de Biología de la Universidad. En particular, esta empresa se ocupa de los análisis de impacto ambiental y de promover las condiciones naturales más apropiadas al desarrollo sostenible de la acuicultura mediante la experimentación de técnicas de reproducción controladas; conservación y valorización de áreas de elevado valor natural, censos faunísticos, hasta llegar a actividades de educación ambiental para escuelas y jóvenes.

El financiamiento de este proyecto ha consistido en 70,000 dólares, aportados en partes iguales por el Consorcio “Delta del Po”, la Universidad de Ferrara y los investigadores universitarios que han constituido la empresa. Estos investigadores además se han beneficiado de una Ley estatal que define el “Préstamo de Honor”, donde los gobiernos locales (en este caso la provincia) promueven el financiamiento a este tipo de iniciativas y brindan asesoría gerencial durante el primer año de vida de la empresa.

Desde un inicio, los resultados han sido muy positivos. La Universidad ha empezado a asumir un rol más protagónico en el desarrollo económico del área, dejando de ser una parte inactiva y externa al proceso de desarrollo territorial, para volverse parte muy activa en la búsqueda de nuevas oportunidades económicas. Un departamento universitario que se ocupaba de temas exclusivamente ambientales (y por ende con conocimientos parciales pero también con mucho detalle de los mismos) ha pasado a formar parte de un proyecto productivo de carácter innovativo territorial. De esta manera se ha dado un incentivo para que los investigadores jóvenes universitarios puedan impulsar una ola de inversiones en nuevas actividades empresariales en el territorio.

Otro caso interesante se refiere al territorio de **Boloña y a un spin-off de empresas públicas** que tiene características similares al spin-off académico anterior, orientándose éste en un sector con un alto valor agregado, como es la industria de la salud (Ramacciotti y Bianchi, 2001). Cuando la municipalidad de Boloña se decidió en mejorar la calidad de la asistencia social y los servicios de salud se encontró con que el problema principal eran las reservas de visitas para las cirugías de especialistas, que generaban grandes colas a los pacientes. La municipalidad decidió entonces descentralizar las funciones de las agencias médicas locales y de los hospitales, externalizando el servicio de coordinación médica a una nueva empresa creada para estos efectos. Esta nueva empresa debía ser capaz de generar una gestión unificada y centralizada, a través de la telemática. Tal empresa se llama CUP 2000 (Centro de Reservas Unicas).

Además de Boloña, tal servicio se expandió rápidamente hacia otros territorios (por ejemplo, Ferrara), gracias a la mayor eficiencia organizativa demostrada por esta empresa, así como a la mejor atención brindada a los usuarios del sistema de salud. En efecto, esta nueva empresa permite a los usuarios tener información y monitoreo de las listas de espera en el servicio y acceso a la asistencia a distancia en la salud (ej. Tele-medicina, tele-consulta, etc.). Después de un par de años de actividad, los beneficios de la externalización han sido bastante claros. Desde el punto de vista de los clientes, los costos unitarios se han reducido desde euro 2.18 (1996) a euro 0.98 (2000) ; el tiempo de espera se ha reducido bastante y los propios usuarios pueden comparar el bono y escoger entre los diferentes centros de salud. La facturación de esta nueva empresa ha crecido desde los 300,000 dólares el primer año a los 11 millones de dólares actuales (35 veces más), ocupando a 308 personas el año 2000.

El tercer caso se refiere a la empresa **Geolab srl**, creada el año 1993, en Nápoles. Esta empresa la formaron cuatro investigadores de la Facultad de Ciencias Náuticas del Instituto Universitario Naval de Napoli (Minguzzi, 2000), orientándose a la investigación en sectores de geofísica marina, oceanografía aplicada y de análisis ambiental (ej. parques marinos, ambiente marino, hidrografía), con desarrollo de *ocean surveys* (investigaciones marinas) para las telecomunicaciones (ej. cables), las empresas de energía (ej. Exploración, perforación, manutención, etc.), construcciones (puertos) y la investigación científica. Además, Geolab está capacitada para supervisar las obras de empresas constructoras (de cables, puertos, plataformas petroleras, etc.). Esta empresa ha participado en proyectos con grandes empresas de petróleo (AGIP, SNAP, PETROBEL), eléctricas (ENEL), de cables (PIRELLI), etc. Con el correr del tiempo, Geolab también ha podido desarrollar actividades en otros países (Francia, EEUU, Gran Bretaña, Holanda, Singapur, Malasia).

La mitad del facturado de Geolab proviene de la actividad de cables submarinos (energía y telecomunicaciones), la protección ambiental representa un 30% y las obras marinas el 10%. Para el futuro se están privilegiando las inversiones en el área ligada a la exploración de petróleo y gas *offshore*. Otro sector en el cual esta empresa tiene una especialización y una ventaja competitiva importante es la arqueología marina. Desde el punto de vista de los datos, el facturado ha ido creciendo desde los US\$ 250,000 en 1997 hasta los 2.2 millones de dólares en 2000. El valor promedio del contrato logrado ha pasado de US\$ 10,000 en 1997 a US\$ 140,000 en 2000.

Los factores de éxito son sustancialmente cuatro:

- el *know how* de los recursos humanos
- la capacidad de operar en todo el mundo
- los recursos financieros para inversiones (barcos especializados, aparatos submarinos, etc.)
- la velocidad de ejecución del sondeo (*survey*)

Como se puede ver, el crecimiento de Geolab ha sido muy fuerte, llegando rápidamente a alcanzar un facturado de 7.5 millones de dólares con 25 trabajadores. El total del facturado del grupo suma alrededor de 10 millones de dólares. La utilidad neta es del orden del 2.5% del facturado. El mercado mundial del *survey* es estimado en 685 millones de dólares, y se espera un crecimiento sustancial del 35% para el 2003.

Cabe señalar que estos tres casos de alguna manera están mostrando como las pequeñas empresas son capaces también de lograr buenos resultados en el mercado global. El impacto de este tipo de proyectos en el sistema productivo nacional es todavía pequeño, por ahora. Sin embargo, su éxito es clave para impulsar el sistema productivo hacia nuevos tipos de producción, con un alto contenido tecnológico. De esta manera se está mostrando un camino de desarrollo empresarial a otros potenciales empresarios y jóvenes investigadores, donde no se depende de las fuertes fluctuaciones de precio. Estas empresas innovadoras ponen al país en la frontera tecnológica, desarrollando ventajas competitivas en sectores con futuro.

#### 4. Normalización, Metrología y Certificación

En el ámbito de la innovación y la calidad, un aspecto importante es el trabajo que realizan los institutos nacionales de normalización, metrología y certificación. Su actividad debe permitir a las empresas entrar en un sendero de calidad e innovación en el cual no han todavía logrado insertarse. Al mismo tiempo, su trabajo puede tener un impacto clave también entre los consumidores, levantando los estándares de calidad que ellos solicitan y así reduciendo la competitividad de las importaciones “chinas”, basadas exclusivamente en el precio. Esto significa seguir la estrategia

seguida por Europa, EEUU y los demás países desarrollados en defensa de los propios espacios de producción y comercialización; vale decir, promoviendo que sea el mercado quien defina barreras de nuevo tipo y que estén basadas en la calidad del producto.

En Chile si bien existe el Instituto Nacional de Normalización (INN), sin embargo éste no ha logrado llegar a los artesanos ni a los consumidores de la forma requerida para impulsar el mencionado tipo de competencia de “alto perfil” (ver Pyke y Sengenberger, 1991). Hasta la fecha, el INN ha trabajado solamente con 200 empresarios. La escasa cobertura del INN podría estar explicada por el alto costo que perciben las empresas por sus servicios y por la escasa información y promoción de sus actividades entre las Pymes.

A nivel internacional, existen organismos como el ISO (*International Standard Organisation*) con sus normativas 9000, 9001, 9002, 9003 para dar garantías de calidad en todo el proceso productivo (desde el diseño, pasando por el proceso y definición del producto, hasta la asistencia post-venta). En los últimos años el concepto de calidad a nivel internacional se ha extendido hasta comprender otros aspectos como el ambiente. El sistema ISO 14000 está enfocado en el respeto y protección del ambiente, o sea, no solamente deben cumplirse las leyes existentes, sino además esta certificación sirve para valorizar la imagen comercial de la empresa. (p.ej. recuperación y eliminación de residuos, reducción del riesgo de accidentes, mejor utilización de los recursos naturales, etc.).

Los países que han tomado más en serio la ISO 14000 han sido los países del Norte Europa, como Gran Bretaña, Noruega, Alemania y Holanda, que al año de aplicación ya tenían a más de 100 empresas operando bajo tal certificación (Galante, 1997). En Alemania, por ejemplo, los mismos Lander se han involucrado en este proceso. En el caso de la Baviera, el gobierno regional ha auspiciado el plan de revisión ambiental de 3500 empresas para llegar a la certificación de por lo menos 500 de ellas, mediante el apoyo de información para la gestión ambiental, reducción de las autorizaciones necesarias y simplificación de los controles sobre las empresas que adhieren al sistema EMAS (correspondiente europeo del ISO 14000).

La certificación social SA 8000 está orientada en cambio a respetar activamente las relaciones sociales dentro de la empresa y fuera de ella. De esta manera la empresa crea una propia imagen comercial, donde se valorizan las relaciones humanas y participativas entre trabajadores, gerentes, dueños, expertos, proveedores y clientes de la empresa (p.ej. respeto del horario de trabajo, de una remuneración justa, de la prohibición del trabajo infantil, etc.).

En lo que concierne la norma SA 8000, ésta fue instaurada en el año 1997 por el Consejo de las Agencias de Acreditación de las Prioridades Económicas (CEPAA). Uno de los casos más emblemáticos ha sido el de la empresa de zapatillas norteamericana Nike y de su utilización en Vietnam de métodos pocos convencionales (ej. utilización del trabajo infantil). Hasta el año 2000, las empresas que han obtenido la certificación en el mundo han sido solamente 60, entre las cuales destacan los sectores farmacéuticos, plásticos, perfumes, agroindustriales (como la italiana COOP y la americana Chiquita), textiles, juguetes, automóviles, zapatos, etc. (ver sitio Internet [www.saintl.org](http://www.saintl.org)).

En relación a la ISO 9000 y sus variantes, hay que mencionar que ésta ha tenido un desarrollo mucho mayor en el mundo. Lo anterior se debe a que esta certificación lleva más de una década de funcionamiento y donde el área de la calidad seguramente es más reconocida como un factor directo de competitividad por las mismas empresas. Sus diferentes versiones se ocupan del producto, el proceso y la organización, siendo la ISO proceso la más difundida, entre todas.

Certificarse no es fácil, especialmente para las Pymes. Esto se debe a que los costos directos e indirectos (p.ej. tiempo necesario para formarse, participar en reuniones de normalización, preparación de la empresa, asistencia técnica puntual), son bastante altos y debieran ser subsidiados para así cerrar la brecha constituida por esta falla de mercado. Entre las instituciones que pueden ayudar a las Pymes en certificarse están las asociaciones empresariales, como en el caso italiano la Confederación Nacional de los Artesanos (CNA) y de sus entes de servicios a las Pymes, como CONOTEC (Consultora en Normativas, Técnicas y Calidad) de Roma y “PMI Servizi srl” de Forlì y Cesena (Solazzo, 1999; Ricci, 2000). Todas estas instituciones tienen departamentos enteros que trabajan en promover la certificación de las empresas, como instrumento competitivo. En este sentido, la CNA realiza auditorías a las empresas para definir la complejidad de la acción, el riesgo y el costo de implementación, incluyendo las actividades de formación, procedimientos y manuales, asistencia durante el proceso de la certificación, evaluación de los resultados esperados y la implementación del sistema de calidad.

Entre los casos más interesantes de normalización de la calidad en Italia está el queso parmesano. Las empresas del territorio de Parma y Reggio Emilia (Italia) han logrado controlar la competencia y la imitación internacional mediante la caracterización del producto según normas muy específicas. En tal sentido, han trabajado para conformar un consorcio de empresas asociadas que hacen referencia al territorio mencionado (ocupa un área de alrededor de 5000 kilómetros cuadrados), que es el único ente responsable del control del producto así como de su producción. Fuera de esta área, no es posible nominar un queso como “parmigiano reggiano”. A partir de los años noventa, este consorcio ha promovido una acción de presión política para obtener la aprobación a nivel europeo y mundial de una normativa específica sobre el derecho de poner sobre el producto la marca de queso “parmigiano reggiano”.

Tal normativa es muy rígida también en términos del proceso productivo que deben seguir los actores involucrados. Por ejemplo, también los abastecedores de la empresa productora tienen que ser parte integrante del consorcio, o sea la calidad y la marca « parmigiano reggiano » tiene que salir de una cadena de producción bien identificada, desde principio a fin.

Dentro del consorcio general operan algunos consorcios que son más específicos, como el Consorcio de queso parmigiano vegetariano “Granterre”, que llegan incluso a la identificación de los alimentos de las vacas que producen la leche para el queso. En este caso, el proceso de calidad nace en las empresas agrícolas, donde los cultivos tienen que rotar para permitir a la tierra regenerarse naturalmente. Los agricultores son los primeros eslabones que garantizan que la alimentación de los animales sea el origen de la producción de la zona geográfica local. Todas las fases del proceso quedan registradas y transcritas en una documentación conservada por los ganaderos, quienes tienen que respetar los procedimientos establecidos para la alimentación y la gestión higiénico-sanitaria de la vaca: el ordeño, el acopio y la entrega de la leche, la gestión de los residuos. Para cada una de estas fases, el Sistema de Calidad define las normas, criterios, disposiciones técnicas y organizativas a respetarse bajo el control de las instancias específicas delegadas, que incluyen el “Maestro de la leche” y el Veterinario de la empresa. Es interesante observar que este consorcio específico del “parmigiano reggiano vegetariano” no se ha quedado con la aprobación de las normas ISO 9000 y sus variantes, sino que además ha operado exitosamente para certificarse también en el campo de la seguridad (BS 8800) y ambiental, de la ISO 14001, mientras ha empezado los procedimientos para la certificación en el ámbito de la SA 8000 ([www.unigrana.it](http://www.unigrana.it)).

El proceso normativo seguido y la determinación de la marca “parmigiano reggiano” es una forma de negocio (seguramente costosa en su inicio) que permite dar mayor valor agregado al producto local/nacional y que, al mismo tiempo, aumenta las barreras de entrada de nuevos competidores (especialmente extranjeros) en el sector productivo nacional con implicancias para el mercado

nacional (e internacional). En el caso de Chile, tal situación podría darse con el salmón o con el vino, siempre y cuando hubiesen formas particulares de prepararlos.

### 5. La Mise a Niveau en Túnez

El programa aplicado de la *mis-a-niveau* (MN) por Túnez (puesta al mismo nivel, estandarización), es un programa nacional de modernización generalizada de la capacidad productiva del sistema de empresas, mediante un esfuerzo explícito por mejorar la tecnología, los estándares requeridos por el mercado internacional (Di Tommaso et al., 2001). Esta interesante experiencia ha sido aplicada en Túnez en los últimos cinco años (1996-2001), como respuesta al proceso de liberalización comenzada en 1986, que incluye la adhesión a la OMC el 1994 y el Tratado de Libre Intercambio con la Unión Europea del 1995, que llevará a eliminar los aranceles completamente el 2007. La apertura económica determinó que el gobierno de Túnez haya estructurado este programa orientado « a ponerse a nivel en las exigencias del libre intercambio y de la circulación de bienes y, más tarde, de servicios entre UE y Túnez...con los objetivos específicos de volverse más competitivos en términos de precios, calidad e innovación y de seguir y desarrollar la evolución de las técnicas y de los mercados » (Ministere de l'Industrie, Túnez, 2001).

El MN implica el desarrollo del contexto en que se mueven las empresas, sea en términos de red de infraestructuras (ej. transporte, parques industriales, zonas francas, etc.), sea de las instituciones (p. ej. reformas legales y administrativas, promoción de la calidad, formación profesional, etc.) y sea del sector financiero (p.ej. desarrollo del mercado bursátil, transferencias de divisas, reducción de tasas de interés, nuevos instrumentos y organismos financieros, etc.). Por otro lado, el fomento empresarial comprende los incentivos a la inversión productiva (ej. tecnología, informática, etc.), inmateriales (ej. Transferencia de tecnología, licencias, asistencia técnica en organización, calidad, calificación de recursos humanos, etc.) y a la reestructuración financiera (ej. apoyo en la mejora de la estructura y gestión financiera de la empresa).

Los elementos característicos de esta iniciativa son el Comité de Pilotaje (COPIL), compuesto por miembros del Gobierno, de las asociaciones gremiales, de los sindicatos y de las entidades financieras. El COPIL controla la Oficina de Mise-a-niveau, que se encarga de definir e implementar las políticas de MN. Luego, están las instituciones de apoyo financiero para tratar los proyectos presentados por las empresas a través del MN. Una vez efectuada la presentación del proyecto de inversión, el COPIL aprueba la elegibilidad del proyecto y financia el 70% del costo del plan diagnóstico, hasta US\$ 21,000. Cuando un determinado plan de reestructuración ha sido aprobado, éste puede ser financiado mediante los Fondos de Desarrollo de la Competitividad (FODEC). La contribución alcanza al 10% del crédito para la inversión y a un 20% del capital financiado mediante obligaciones, además del 70% de la inversión en elementos “intangibles” (p.ej. asistencia técnica, certificación de calidad, etc.).

Aunque todavía no es posible hacer una evaluación exhaustiva del programa MN, los primeros resultados parecen ser muy positivos. En el año 2000, las empresas que habían accedido al programa eran 1,500; de éstas 8 habían sido rechazadas, 800 aprobadas (con un plan total de US\$ 1,050 millones de inversiones), y el resto estaban en proceso de diagnóstico. En estos años, ha crecido el número de trabajadores empleados en las empresas que participan del programa (+19%); ha crecido su productividad del 10% y han mostrado mejores balances contables; también se ha incrementado el número de pequeñas empresas (menos de 100 trabajadores) que participa en el programa, pasando desde el 29% en el año 1996 al 66% el año 1999 (Cassarino, 1999 and EIU,

2000 en Di Tommaso, Rubini y Lanzoni, 2001 ; Republique Tunisienne, Ministere de L'Industrie, 2001).

Los organismos involucrados en el programa de MN son los siguientes (y todos tienen que participar para respaldar este proceso de mejoras competitivas de las empresas nacionales) :

BMN : Bureau de Mise-a-Niveau

DGI : Dirección General de la Industria

DGAA : Dirección General del sector Agroalimenticio

UGP: Unidad de Gestión del Programa Trianual de la Promoción de la Calidad

BAE : Bureau de Asistencia a las Empresas

INNORPI : Instituto de Normalización y de la Propiedad Intelectual

API : Agencia de promoción de la Industria

AFI: Agencia Financiera de la Industria

CETIBA: Centro Técnico Forestal y de los Muebles

CETIME : Centro Técnico de las Industrias Mecánicas y Eléctricas

CETTEX : Centro Técnico del Textil

CNCC: Centro Técnico del Cuero

CTC: Centro Técnico de la Química

CTIAA: Centro Técnico de las Industrias Agroalimenticias

CTMCCV: Centro Técnico de los Materiales de Construcción de la Cerámica

PACKTEC : Centro Técnico del Embalaje y del Acondicionamiento

LCAE: Laboratorio Centro de Análisis y Ensayo

ETE: Empresa Europa-Túnez

El aspecto más interesante del programa MN es que se trata de una decisión estratégica del gobierno, que para alcanzar los estándares requeridos por el mercado internacional, ha estructurado toda una serie de instituciones, mecanismos y servicios a las empresas. Estos elementos han incrementado fuertemente la profundidad del sistema productivo (sobre todo en términos de división y especialización del trabajo) y así cerrado muchas de las fallas de mercado existentes.

### **Asociacionismo y Servicios a las Pymes: Visión de los Empresarios (encuesta)**

La experiencia de las PYMEs y de los distritos industriales muestran que la asociatividad y la cooperación entre empresas son elementos estratégicos para el éxito de las PYMEs. Solamente a través de la mutua cooperación entre PYMEs es posible alcanzar las economías de escala y los niveles de integración que se requieren para poder competir satisfactoriamente con las grandes empresas, en los mercados de tipo masivo.

Un primer elemento que favorece la capacidad competitiva de las Pymes es la existencia de aglomeraciones geográficas y sectoriales de Pymes (o clusters). Por el contrario, en Chile no existen muchos ejemplos de clusters industriales, siendo algunos de éstos : los tejidos de La Ligua, el calzado en la calle Victoria y los muebles en La Granja. Al no existir aglomeraciones industriales de este tipo se pierde la posibilidad de montar actividades de cooperación sobre una base productiva preexistente.

La cooperación en el ámbito productivo y comercial puede darse también a distancia, como enseña la experiencia de Francia (Gilly y Torre, 1998). Sin embargo, es más fácil que ésta modalidad

opere en los sectores tecnológicamente más avanzados y dónde el intercambio empresarial se da a través de INTERNET y el desarrollo de las redes.

Al respecto, una parte importante de los empresarios entrevistados expresaron que la cooperación es algo ajeno a las PYME chilena y que « no hay que confiar mucho en los demás ». Los empresarios chilenos se dicen tan « individualistas » que no pueden aceptar compartir sus negocios con otras personas que han sido o podrán ser sus competidores algún día. No obstante lo anterior, los mismos entrevistados han propuesto algunas iniciativas que parecen desmentir parcialmente esta convicción.

Un tercio de los empresarios entrevistados negaron cualquier posibilidad de cooperación, declarando que « no les interesaba », « no necesitaban de esa » o « no creen en esa » fueron un tercio de los entrevistados. Los otros dos tercios han estado involucrados en el pasado con alguna forma de asociación y/o iniciativa de cooperación con otras empresas.

Otro tercio de la encuesta correspondió a representantes de tres asociaciones gremiales de pequeños empresarios en Santiago (alrededor del 30% de los entrevistados), todas sectoriales (madera/mueble y calzado), y todas establecidas con base en el barrio. Las tres asociaciones son:

- una asociación de 120 PYMEs de la madera, que forma parte de un asociación territorial de 1200 micro y pequeñas empresas. La asociación de pequeños empresarios de la madera quiere encargarse de proveer y distribuir a sus socios las materias primas y de crear una cooperativa para obtener crédito del BancoEstado a tasas muy favorables. Además, se propone implementar su propia marca de calidad. Una iniciativa que el año pasado tuvo mucho éxito en visitantes y ventas, fue la feria-mercado de productos de la madera. Uno de los tres entrevistados de esta asociación está contribuyendo con otras empresas a una iniciativa de constitución de una cooperativa para ventas conjuntas y para mejorar el acceso al crédito.
- una asociación de 470 PYMEs del sector calzado, con base en un barrio de Santiago, donde residen 970 empresas de calzado. La asociación fue constituida recientemente y proporciona a sus asociados servicios de capacitación y promoción, como la participación en ferias dedicadas a productos específicos (Feria del Alumno, cada año en Santiago) o a segmentos específicos de consumidores (p.ej. de localidades turísticas). En la actualidad, esta asociación está sacando adelante una campaña para la promoción del producto chileno y para que los compradores chilenos tomen conciencia de la importancia de preferir esos productos de calidad para salvaguardar el empleo en su país. Cuatro de los empresarios entrevistados son socios de esta asociación.
- una Cámara de Comercio de empresas del mueble, ubicada en el centro de Santiago, donde se concentran alrededor de 60 PYMEs muebleras y donde emplean a 2500 trabajadores. La Cámara existe desde hace cuarenta años y pudieron organizar un *Boulevard* del Mueble en su calle, en el diciembre de 2001, que obtuvo gran interés de parte del público y un excelente nivel de ventas. Otra iniciativa en la cual la Cámara está participando es la de un Instituto Profesional privado que promueve el intercambio entre escuelas y empresas. Dos empresarios entrevistados son socios de esta Cámara, siendo uno de ellos su presidente.

El último tercio de los empresarios entrevistados han participado en alguna experiencia de cooperación. Algunos han trabajado con el instrumento PROFOs de la CORFO (con juicios compartidos, entre positivo y negativo), en iniciativas de oferta conjunta entre empresas que elaboran productos complementarios (el caso de las empresas farmacéuticas) y en programas para

la compra conjunta de las materias primas e insumos. Un entrevistado se quejó porque no ha logrado convencer a otros empresarios para que realicen actividades de beneficio común (ej. construir una planta de fabricación de hormas de calzado, que permitiría recuperar la inversión con una producción fácilmente alcanzable por las empresas participantes). Una microempresaria del transporte contó con orgullo una iniciativa asociativa promovida por ella misma, con la cual se creó una asociación de transportistas de camiones tolva con base en un puerto de Chile, para así superar el monopolio – y las altas comisiones - que imponían un grupo de intermediarios sobre la repartición de las cargas. A partir de ese momento, los tolveros empezaron a obtener cargas directamente de los clientes, liberándose así del costo de intermediación.

Como anticipamos en la parte normativa, el problema de la falta de servicios reales de parte de los gremios se evidencia más en el caso de las pequeñas empresas que en el caso de las grandes y medianas empresas. En efecto, los gremios de estas últimas parecen más efectivos en entregar servicios. Por ejemplo, ASIMET (productores metalmecánicos grandes y medianos) es el más significativo por la cantidad de servicios que logra dar a sus asociados en los diferentes ámbitos de interés. Por ejemplo, da servicios de información en Internet sobre oportunidades y beneficios ofertados a los socios por instituciones vinculadas extranjeras (p.ej. Federación de Industrias Metalmeccánicas de Francia, Cámara de Comercio de Canadá, AT&T, etc.) y nacionales (p.ej. Liceo industrial Chileno-Alemán, CORFO, Prochile, Hoteles, Compañía de Seguros Chilena, Banco de Crédito e Inversiones, etc.), sobre comercio exterior, estudios sectoriales, normativas legales y ambientales. ASIMET da también cursos de capacitación, actividad de apoyo para la mejora de la calidad de la producción, organización de ruedas de negocios y proyectos con Prochile para la exportación, entre otros.

ASEXMA (que representa a grandes, medianas y pequeñas empresas exportadoras, lo que significa empresas dinámicas e innovadoras) da servicios de capacitación, como en el caso del curso para Diplomado en Gestión de Comercio Exterior en el cual participan empresarios y ejecutivos de empresas, y también servicios de información (p.ej. a través de un boletín periódico sobre actividades, leyes, temas específicos). En el caso de la CONUPIA (pequeñas y microempresas manufactureras) todavía no se dan servicios particulares a las empresas, aparte de algunos seminarios.

En conclusión, se puede afirmar que la propensión a asociarse no parece faltar en los pequeños empresarios de Chile. Al parecer, los pequeños empresarios prefieren participar más en asociaciones gremiales donde se defienden sus intereses y obtienen servicios conexos, que participar en actividades de cooperación directa con otros empresarios, en grupos pequeños, y con un papel más activo y muy específico. Muchos empresarios observan que es más simple compartir información y materia prima con otros empresarios, y no tanto cooperar en la atención de clientes y mercados. La historia de la planta de hormas que no se logra levantar, sugiere que tampoco se quieren compartir riesgos mediante la inversión de capitales, sobre todo porque los socios de hoy pueden ser los competidores de mañana.

Con respecto a la función que cumple el asociativismo para estructurar servicios reales a las empresas, los gremios de alcance nacional parecen ser asociaciones que los empresarios perciben como más alejadas de sus problemas diarios. Ellos prefieren las asociaciones de tamaño más reducido y con base local. Mientras la adhesión al gremio nacional aparece más difusa para los entrevistados, al contrario, la participación en la asociación local se sustancia en una decisión más clara y activamente orientada a lograr objetivos determinados.

Un servicios particularmente importante para la PYME es la promoción de las exportaciones. Otros servicios para las PYMEs, como la atracción de inversiones, la formación y la capacitación,

han sido tratados en el estudio, en los capítulos relativos a los RR.HH. y el financiamiento. En Chile, hay tres grandes instituciones que entregan servicios para la exportación, cada una especializada en diferentes campos de la actividad exportadora.

Por lo que se refiere a las experiencias de los exportadores con la CORFO, ha habido utilización del instrumento del PROFO, con vista a fomentar iniciativas empresariales de exportación o más en general de incremento y calificación de ventas. Algunos empresarios que participaron en los PROFOS de exportación de vino y de artículos de punto relataron que sus experiencias fracasaron.

En el caso del Programa de Apoyo a las Exportaciones (PAE) de la CORFO, destinado a financiar el capital de trabajo a los exportadores, existe una apreciación negativa respecto a su uso por parte de los entrevistados. En cambio, el juicio de los entrevistados cambia a positivo cuando se refieren al apoyo brindado en el proceso para obtener la certificación ISO 9000.

El segundo organismo es ProChile, que depende del Ministerio de Relaciones Exteriores. ProChile proporciona ayuda a los exportadores o potenciales exportadores, co-financiando sus viajes y visitas comerciales a otros países, sus participación en ferias, presentación de productos chilenos, toma de contactos con compradores potenciales y otras iniciativas de promoción comercial. Por otro lado, la mayoría de los entrevistados consideraron como muy útil la actividad que desempeña ProChile en el fomento exportador.

Finalmente, está la ya descrita ASEXMA. Casi todos los empresarios entrevistados que exportan o están intentando hacerlo, coincidieron en valorar la función que desempeña ASEXMA, por la efectividad y validez de sus servicios, por el dinamismo con el cual levanta sus iniciativas, y por la eficiencia con la que aprovecha sus recursos. Las empresas dicen haber aprovechado todos los servicios ofrecidos por ASEXMA, desde los cursos para Diplomados a las informaciones sobre mercados, leyes y regulaciones de otros países, a la organización de iniciativas de mercadeo en el exterior.

Resumiendo, existen varias formas de cooperación empresarial en Chile. Las asociaciones locales están entregando algunos servicios reales a sus asociados, como son, por ejemplo, la organización de ferias especializadas con resultados exitosos. Al mismo tiempo, los gremios nacionales y los pequeños grupos de empresas han tenido dificultades para promover que las empresas socias alcancen las economías de escala necesarias para así competir en el mercado abierto. A nivel de los gremios nacionales, esta falla ciertamente produce una debilidad estructural en el sector productivo chileno. En la práctica, las pequeñas empresas siguen trabajando en condiciones de baja productividad y por ende son escasamente competitivas. Sin duda, esto muestra fallas evidentes en el mercado que para solucionarlas necesitan de una respuesta cooperativa, en parte pública y en parte privada.

### **Benchmarking relativo a la Cooperación**

En este ámbito se busca razonar sobre cómo cerrar las brechas del mercado para aumentar la competitividad de las Pymes. Consideramos que esto debe realizarse mediante el apoyo público y privado (de asociaciones y gremios) en los siguientes ámbitos:

- Consorcios de crédito, de exportación, y otros. Esta figura institucional es importante por crear economías de escala en el acceso al crédito, al mercado extranjero, etc.

- La experiencia de agencias públicas y privadas que entregan servicios de apoyo a las Pymes. Este es un ámbito importante para mostrar cómo se pueden entregar servicios de alto valor al sistema productivo local y/o regional y aumentar su competitividad.
- Pactos territoriales. Se trata de un acuerdo destinado a aglutinar los intereses de varios actores productivos del ámbito regional/local.

### 1. Los Consorcios

En Italia, la Ley del 21 de mayo 1981, n. 240 reglamenta **los consorcios** que se constituyen entre pequeñas y medianas empresas. La figura del consorcio está reglamentada por el Código Civil (art. 2602). En síntesis, el consorcio es una organización colectiva constituida por varios empresarios que está destinado para que los consorciados coordinen sus actividades y realicen formas de colaboración e integración operativa entre las empresas, pero sin comprometer la individualidad y autonomía de cada empresa, diferenciándose en este aspecto de la cooperativa.

Normativamente, los consorcios se constituyen por lo menos con 5 empresas, con una participación que no supere el 20% del capital para cada una y con inversiones fijas que no deben superar los 5 millones de dólares y con menos de 300 trabajadores. Estos consorcios abarcan múltiples aspectos: compra de bienes de capital, compra de materias primas y semiprocesadas, creación de una red distributiva de almacenes y centros de comercio al por mayor, promoción de actividades de venta mediante la organización y participación en ferias, acciones publicitarias, investigaciones de mercado, catálogos y otros medios comerciales, participación en licitaciones públicas internacionales, desarrollo de programas de investigación científica, experimentación en el campo de las técnicas de gestión, asistencia y consultoría técnica, creación de marcas de calidad, asistencia en la solución de problemas de crédito mediante la prestación de garantías mutualísticas, constitución y gestión de áreas estructuradas, etc. Todas las actividades desarrolladas por los consorcios dan notables beneficios para las empresas que participan, sobre todo por el apoyo determinante que dan a través del fondo central de garantía.

El Fondo Central de Garantía<sup>6</sup> es uno de los instrumentos más importantes de los consorcios y que facilita el acceso al crédito de las pequeñas empresas consorciadas. Este opera en el caso de que una empresa no esté en condiciones de dar suficientes garantías reales al banco; en este caso su solicitud de crédito es enviada al instituto del Mediocredito Centrale (banco público hasta hace dos años, hoy completamente privatizado) que maneja el fondo. Por otro lado, existen los fondos de garantía especiales a nivel local/regional, en una relación más directa entre los consorcios de crédito y bancos. Desde hace un par de años, estos fondos especiales han sido puestos bajo la supervisión del Mediocredito Centrale y de esta manera están siendo respaldados por el sistema.

Los financiamientos garantizados por el fondo de garantía permiten a las empresas realizar las actividades antes mencionadas. De esta manera se pueden financiar sea las inversiones fijas sea las inversiones en bienes inmateriales (licencias, derechos intelectuales, know how, etc.) por un monto máximo de US\$ 900,000 y no superior al 50% de las inversiones, cuya duración no puede superar los 10 años. Sobre los financiamientos otorgados se aplica una retención de impuestos de 0,75% por financiamientos inferiores a US\$ 220,000 y de 1,25% por financiamientos superiores a dicho monto.

---

<sup>6</sup> Una tratación más detallada del perfil financiero de los consorcios de crédito se encuentra en la parte de Benchmarking de la sección siguiente sobre fallas de mercado en el “financiamiento”.

Otro elemento importante de apoyo a los consorcios son las facilidades tributarias de la legislación, por medio de las cuales las utilidades de los consorcios no están sujetas a impuestos si se reinvierten a más tardar en el segundo período sucesivo al período en el cual han sido conseguidos. Por otro lado, las garantías públicas asumen importancia en materia de crédito a la exportación y en relación a los consorcios de garantía fidi (*Confidi*, ver sección siguiente sobre Normativa financiera). En este sentido, el Instituto para los Servicios de Seguro en el Comercio con el Exterior (SACE) es autorizado a dar garantías y asumir los riesgos de carácter político, catastrófico, económico, comercial y de cambio a los cuales están expuestos los operadores nacionales en su actividad con el exterior y de internacionalización de la economía.

En términos de impacto, en el tejido industrial italiano, los consorcios han sido un elemento fundamental para el desarrollo económico regional, con particular referencia a las pequeñas y medianas empresas. La asistencia eficaz y veloz que los consorcios brindan a sus asociados les permite juntar medios y capacidades para mejorar las perspectivas de crecimiento y enfrentar las problemáticas empresariales, lo que no podría alcanzar el empresario a nivel individual y con sus propios medios. El fondo de garantía ha sido determinante para el crecimiento del fenómeno de los consorcios. El correcto funcionamiento y la transparencia del sistema han llevado a una utilización creciente de este instrumento en el tiempo, apoyando una cultura de cooperación creciente.

## 2. Agencias de desarrollo regional: el caso ERVET de Emilia-Romagna

El Ente Regional para la Evaluación Económica del Territorio (ERVET) surgió durante los años setenta (1974) por parte de la junta regional para responder a las necesidades de apoyo al sistema productivo regional, que es formado sobre todo por pequeñas empresas. ERVET se estructura por proyectos y según las prioridades establecidas por la Junta Regional. La Ley 25/93 ha definido de manera específica el rol de la institución como líder del proceso de desarrollo regional y coordinadora de la actividad de los demás centros de servicios que han nacido de ella misma.

La estrategia de esta institución ha sido, por un lado, enfocarse en la entrega de “servicios reales” al sistema de empresas, más que a las empresas individuales o grupos de éstas; y por el otro lado, contribuir a la constitución de centros especializados sectoriales y territoriales. Si en su comienzo, ERVET y su sistema se han formado con el apoyo público, con el tiempo ERVET se ha especializado en la función de control y facilitación, mientras al sector privado se le ha descentralizado la gestión directa de las operaciones (DELNET-ASTER, 1999, en [www.itcilo.it/delnet/](http://www.itcilo.it/delnet/)).

Directamente, ERVET se encarga de trabajos de investigación, asistencia técnica en tema de difusión de la información, y seguimiento de los instrumentos legislativos para el desarrollo del sector. Por eso, ERVET ha definido tres áreas principales de interés: actividades de valorización del desarrollo industrial regional, desarrollo económico y social, y asistencia técnica a la región Emilia-Romagna.

En el ámbito de la **valorización del desarrollo regional**, ERVET ha tratado de fomentar proyectos de desarrollo eco-sostenible, mediante el desarrollo de nuevas figuras profesionales, la presentación de metodologías útiles a las empresas y a los sistemas locales, información sobre políticas e instrumentos válidos en ámbito ambiental. Tienen también iniciativas en favor de minusválidos y ancianos; proyectos sobre la sociedad de la información, para el desarrollo de la red infraestructural, del conocimiento de los software y de la industria multimedial local.

En el ámbito de las **actividades de desarrollo económico y social**, ERVET se ocupa del marketing territorial o sea de la promoción de áreas industriales de la región para poder atraer inversiones desde fuera (ej. mediante paquetes de información especializada para grupos específicos de inversionistas); la programación negociada y recalificación urbana mediante el apoyo a los integrantes del sistema para que nazcan acuerdos de programa (p.ej. apoyando los pactos territoriales y los contratos de área). Además, ERVET da seguimiento a los programas comunitarios, favoreciendo alianzas estratégicas entre empresas y regiones y la aplicación a programas de internacionalización; en este sentido, busca tener un rol de animación económica, para que crezca el interés empresarial en adoptar estrategias de desarrollo alternativas, mediante los fondos estructurales.

En el ámbito de las **actividades de asistencia técnica**, ERVET realiza evaluaciones de las políticas públicas aplicadas en el ámbito regional; intervenciones en las regiones del Sur de Italia mediante el apoyo a redes de empresas entre la región Emilia-Romaña y regiones meridionales de Italia; conexión con la Unión Europea, mediante una oficina en Bruselas que permite recoger información sobre normativas y oportunidades de financiamiento de proyectos regionales.

Los socios de ERVET son los siguientes: la Región Emilia Romagna participa en el 80.04% de los fondos, ROLO banca 4,13%, Banca Monte dei Paschi di Siena 2.47%, Instituto bancario San Paolo de Torino 2.18%, y otros bancos nacionales y regionales, financieras, municipalidades, asociaciones gremiales, cooperativas y sindicales (DELNET-ASTER, 1999). Entre las principales agencias que han surgido del trabajo de ERVET están las siguientes:

- ASTER (Agencia para el Desarrollo Tecnológico de la región E-R), nació en Boloña en 1985, con un 72% del capital financiado por ERVET, 14% por ENEA (Ente Nacional Energía y Ambiente), 12% por las asociaciones empresariales. Tiene 31 trabajadores permanentes y funciona como puente entre el mundo de la investigación en tecnología avanzada y la implementación de sistemas más modernos en las empresas. Atiende a más de 4,000 empresas regionales.
- CITER (Centro de Información Textil), consorcio nacido en Carpi en 1980, con un 25% de capital de ERVET, 58% de las empresas y 11% de las asociaciones de empresas. El centro tiene 19 trabajadores permanentes y sirve a las empresas para entender dónde va a ir el sistema moda internacional en los meses siguientes. El centro organiza seminarios (ej. en diseño) y tiene publicaciones propias.
- CERCAL (Centro de servicios para la Calificación del sector Calzado), nació en San Mauro Pascoli (Forlì) en 1983, con fondos de ERVET 47% y de las empresas (43%) y sus asociaciones (10%). Tiene 6 trabajadores y provee a las empresas servicios de información sobre la moda, asistencia técnica e innovación tecnológica.
- CERMET (Centro regional para la Investigación y las Medidas de Calidad) nació en Bologna en 1985, con un capital proveído por ERVET (32%), las empresas (64%) y las asociaciones (4%). Tiene 40 trabajadores y da servicios de acreditación internacional para los sistemas de calidad empresarial (a través del organismo propio SINCERT), certificación de máquinas y otro, laboratorio de análisis, prueba y acreditación (SINAL), información sobre la normativa técnica italiana e internacional, formación sobre temas de calidad, publicación de la revista "Qualificazione Industriale".
- DEMOCENTER (Centro de Servicios para la Difusión de la Automatización Industrial) nació en Modena en 1990, con fondos de ERVET (29%), empresas (14%), asociaciones

(38%) y entes locales (19%). Trata información sobre innovación tecnológica y se preocupa por desarrollar proyectos de adaptación de esta tecnología para las Pymes. Algunas de sus aplicaciones encuentran aplicación hasta en la administración pública. Trabaja en colaboración con la Universidad de Modena y sus laboratorios. Busca promover sus instrumentos y sugerencias a través de demostraciones, formación guiada, actividades de laboratorio, experimentación de nuevos instrumentos, etc.

### 3. Agencia Gremial de Desarrollo : la CNA

En relación a la experiencia de los gremios nacionales italianos, nos parece importante mencionar el caso de la Confederación Nacional de la Artesanía y de la Pequeña y Mediana Empresa (CNA) y de los servicios que ésta entrega a las empresas.

La CNA es una de las mayores instituciones gremiales nacionales, representativa de las empresas artesanas y de las pequeñas y medianas empresas, las cuales están definidas legalmente por un máximo de 15 trabajadores. Esta institución tiene más de 50 años trabajando al lado de las empresas (desde 1946) y hoy en día cuenta con 305.000 asociados. Para poderlos atender mejor, la CNA se ha dividido en 19 asociaciones regionales, 105 asociaciones provinciales y 25 asociaciones de sectores.

Institucionalmente, la CNA tiene dos grandes objetivos. El primero, es el objetivo de *lobby* o presión política para apoyar la afirmación en la sociedad, instituciones y política de los valores y objetivos de las empresas y del trabajo, en una lógica de economía de mercado. La CNA realiza su trabajo articulando las iniciativas con el conjunto de los actores sociales, económicos y políticos. Así mismo, formula las estrategias para el sector artesano, reconociendo la centralidad del mercado en un sistema económico moderno donde se afirman los valores de calidad, de identidad, de empresarialidad artesana en una moderna cultura del saber hacer.

El segundo objetivo de la CNA es ofrecer servicios adecuados a sus asociados, algunos gratuitos y otros pagados, para apoyar la inserción competitiva de sus empresas en el mercado abierto. Para lograr tales resultados, la CNA ha tenido que dotarse de una estructura física y humana bien arraigada en el territorio nacional. Hoy, tiene más de 7.450 trabajadores en más de 1.000 centros distribuidos a lo largo de todo el territorio nacional, y donde se ofrecen servicios de consultorías e información, en base a una credibilidad y profesionalidad basadas en el éxito de las pequeñas empresas.

Entre las organizaciones de la CNA está la institución financiera especializada en artesanía « **Artigiancassa** », capaz de garantizar el crédito a las empresas mediante los fondos de garantía. En los primeros 9 meses del 2001, estos fondos han cubierto (directa o indirectamente) 1,126 operaciones de crédito por un total de casi 40 millones de dólares ([www.artigiancassa.it](http://www.artigiancassa.it)).

La **División de Servicios Internacionales** de la CNA ha permitido crear oficinas en algunos países estratégicos para sus afiliados, como son Bruselas (Bélgica), Nueva York (EEUU), Nizza (Francia), El Cairo (Egipto), Malta (para los países del Mediterráneo), La Habana (Cuba). Con estas oficinas, la CNA entrega a las empresas participantes servicios de información y asistencia sobre muchos aspectos de la vida empresarial: aspectos legales relativos a las inversiones, al comercio, a la economía local y sus oportunidades (zonas francas, exenciones fiscales, etc.), normas, programas financieros (sobre todo en el caso de Bruselas-UE), búsqueda de socios comerciales, participación a ferias, investigaciones de mercado, acceso a casos de benchmarking sobre tecnología-marketing-materiales, asistencia para la puesta en marcha de filiales o sucursales.

Los servicios de la CNA hacia sus asociados son muchos más. Varios de ellos los entrega directamente, mientras otros los entrega mediante instituciones externas (p.ej. Artigiancassa), donde mantiene una presencia parcial mediante representantes. Otros aspectos fundamentales del trabajo de CNA son la gestión e información a los asociados de las normativas del seguro social (con las instituciones públicas de INPS e INAIL), formación profesional (a través del Ente Confederal de Instrucción Profesional Artesanía –ECIPA-), asistencia y consultoría sobre normativas laborales y relativa a los impuestos, formación de nuevas empresas, etc. En el ámbito del marketing, la CNA ha logrado establecer contactos con una variedad importante de empresas públicas y privadas. Por ejemplo, ACCOR HOTELS (hotelería), INFOSTRADA (telefonía), OMNITEL (telefonía), EUROPCAR (alquiler y leasing de vehículos), TRENITALIA (trenes), RENAULT (automóviles y camiones), ARTIGIANCASSA-BNL (bancos), UNIPOL (seguros), OLIDATA-AMD (computadoras), CNW (correos), etc. En todos estos casos, la CNA ha logrado establecer servicios preferenciales para sus asociados, mediante la conformación de tarifas baratas.

#### 4. Pactos Territoriales de Nivel Provincial

Este instrumento ha sido puesto en Ley (285/97) en la segunda mitad de los años noventa en Italia, retomando una nueva normativa de la Comunidad Europea orientada a promover el empleo (COM 96(109) del 10 de junio del 1996) y la posibilidad de financiarlo mediante sus “fondos estructurales”. La importancia de este instrumento tiene dos aspectos. Por un lado, el renovado énfasis que se quiere dar a las comunidades locales y a sus gobiernos en la estructuración de un plan de desarrollo endógeno y participativo; por otro, la capacidad regional de generar economías de escala y alcance en las inversiones dirigidas a cerrar las fallas de mercado existentes.

Los pactos territoriales representan un instrumento de concertación basado en el acuerdo entre los sujetos que los promueven: gobiernos locales, otros sujetos públicos locales, representantes de empresarios y trabajadores, otros sujetos privados. Tales acuerdos apuntan a favorecer el desarrollo de áreas subregionales a través de la implementación de programas de intervención integrados en los sectores de la industria, agroindustria, servicios y turismo y en las infraestructuras funcionales a las inversiones. Se trata de un instrumento que se inspira perfectamente a la lógica del “partenariado” que es uno de los principios que están a la base del funcionamiento de las políticas comunitarias de cohesión. Los suscriptores de los pactos territoriales constituyen sociedades mixtas que asumen el papel de responsables, coordinan las actividades y las intervenciones programadas, activan los recursos técnicos y organizativos necesarios a la realización del pacto, aseguran el monitoreo y la verificación de los resultados y asumen las medidas necesarias a impedir retrasos en la implementación.

Los pactos territoriales no pueden prever, por lo que refiere a los recursos puestos por el CIPE (Comité Interministerial de Programación Económica), la utilización de montos mayores de 50 millones de dólares. La cuota de medios propios en las iniciativas empresariales no puede ser inferior al 30% de la inversión relativa, mientras no se puede destinar a las inversiones en infraestructuras más del 30% de los recursos destinados por el Cipe a cada pacto. El ámbito territorial de aplicación de los pactos está constituido por el entero territorio nacional, pero pueden acceder a los recursos puestos por el Cipe los pactos realizados en las zonas admitidas por la Ue a las ayudas regionales (Rosa y Rossi, 1998).

En el primer año (1997/98) el CIPE había financiado alrededor de 10 pactos-pilotos con alrededor de 500 millones de dólares y había aprobado otros 12 por un valor de 600 millones de dólares, lo que equivale a alrededor de 50 millones de dólares por pacto territorial (Ibidem). En el año 2001 están funcionando en Italia alrededor de 109 pactos territoriales (provinciales) que se extienden sobre el 37.8% del territorio nacional, con puntas del 52% del territorio en el Sur de Italia y el 28%

del Centro-Norte. El 32% de la población italiana está siendo beneficiada con estos pactos, de la cual el 55% en el Sur y el 19% en el Centro-Norte ([www.minindustria.it/Dgcii/Relazione/](http://www.minindustria.it/Dgcii/Relazione/)). Cabe señalar que esta figura jurídica y política puede funcionar gastando recursos solo en las partes consideradas “áreas deprimidas” del territorio nacional. Por esta razón en el Norte de Italia hay muchas zonas que han quedado excluidas de este instrumento ( la región Lombardia y el Trentino-Alto Adige).

Es curioso observar que los pactos del sur de Italia surgen en zonas que tienen indicadores económicos mejores que el promedio de las demás zonas del área. Esto se debe a que las zonas más desarrolladas no pueden acceder al desembolso de recursos públicos, mientras en el Sur de Italia que es considerado casi totalmente “área deprimida” quien se interesa de las oportunidades y normativas ofrecidas por el contexto nacional e internacional son generalmente las provincias más dinámicas.

Entre los Pactos Territoriales más interesantes en términos de actores involucrados y de riqueza de proyectos en desarrollo están el « pacto territorial para el desarrollo de la Maremma Grossetana”, en provincia de Grosseto, Toscana. Este territorio sobrellevó una crisis económica a comienzo de los años noventa, debido al cierre de varias industrias importantes (Ilva de Follonica), y requería replantear su desarrollo en los años futuros.

La provincia definió una estrategia y un plan de desarrollo ejecutable en cuatro años con inversiones públicas y privadas por alrededor de 400 millones de dólares para alcanzar una capacidad productiva de bienes y servicios que pudiera ser comercializables en el mercado externo a la provincia. Tal estrategia se ha orientado a identificar en la cultura y las tradiciones mediterráneas una propia identidad. En este sentido, el análisis realizado del potencial productivo de la provincia de Grosseto ha llevado a identificar las principales cadenas productivas que con el tiempo deberían constituir la ventaja competitiva y/o la identidad productiva y comercial de la provincia.

Es así como a los sectores de la agroindustria, la manufactura, la artesanía, el ambiente y el turismo se le han identificado motores de desarrollo en las siguientes áreas: las tecnologías ambientales, la alimentación mediterránea, el Centro de excelencia del caballo, el sistema de exposición y eventos, el Centro de Artes y Profesiones Artesanales el Parque de la Civilización Etrusca, el Parque Mineral de las Colinas Metalíferas, el Sistema de las Hipovías de Maremma (camino para caballos) y el Sistema de las Areas húmedas y protegidas ([www.provincia.grosseto.it/se/patti/](http://www.provincia.grosseto.it/se/patti/)...).

Con respecto a los proyectos públicos, cada motor se le han identificado los actores provinciales, los eventos a promoverse durante el año, los proyectos y objetivos a alcanzarse, las inversiones necesarias y los subsidios públicos del pacto territorial. En el primer aspecto, la promoción de la dieta mediterránea, se han previstos inversiones por 1.6 millones de dólares con 300,000 dólares de contribución pública, 13 trabajadores y ventas previstas por 1 millón de dólares anuales. En el aspecto de las tecnologías ambientales, el proyecto prevé una inversión de 3 millones de dólares, con una contribución pública de 600,000 dólares, para lograr ventas anuales de 2.5 millones de dólares y 12 empleados. En el caso del turismo a caballo, se considera una inversión de 2.5 millones de dólares, con un subsidio de 500,000 dólares, 15 trabajadores y ventas previstas por 1.2 millones de dólares. En el polo relativo a las ferias, se han previsto inversiones por 2.5 millones de dólares, de los cuales 1 como subsidio del pacto, para la creación de 10 puestos de trabajo. Para el polo artesanía, se ha propuesto un proyecto por 750,000 dólares, de los cuales 150,000 privados y 600,000 provenientes del pacto (Ibidem, Relazione, marzo 1999).

A finales del año 2000, se observa que en el Pacto Territorial de Grosseto han comenzado sus actividades 10 de los 21 proyectos previstos. De las inversiones totales de 16 millones de dólares

previstas para los 10 proyectos que ya partieron, alrededor de 7 son contribuciones públicas. Por el lado de los proyectos privados, de las 60 empresas cuyos proyectos habían sido admitidos, 52 han empezado sus operaciones y recibido el apoyo público, aunque todavía parcial. Los 52 proyectos empezados prevén una inversión de 180 millones de dólares, de los cuales 35 como subsidios del Pacto Territorial. A fines del año 2000, las empresas han realizado un gasto de 35 millones de dólares y las contribuciones públicas suman los 3 millones de dólares (Estado de Ejecución, 2000, *Ibidem*).

### **Financiamiento: Visión de los Empresarios (encuesta)**

En el mundo, el financiamiento de las PYMEs es ciertamente uno de los asuntos más problemáticos de abordar. Lo anterior es particularmente cierto en Chile, debido a la fuerte alza registrada en la tasa de interés que se produjo después de la crisis asiática de 1997/98. La tasa de interés actual, que los empresarios encuestados y sus gremios definen como “expropiatoria”, fue y sigue siendo la causa principal de la quiebra de muchas PYMEs, que « eran viables en el mediano plazo, pero murieron, por falta de “oxígeno” en el corto plazo » (ASEXMA).

La mayor parte de las empresas entrevistadas señalaron dificultades de financiamiento y falta de liquidez como los problemas que obstaculizan su viabilidad empresarial y su crecimiento. Las dificultades principales atañen a los diferentes aspectos del financiamiento : altas garantías exigidas, corta duración del préstamo, altas tasas de interés. Estos problemas afectan a todas las Pymes, en los sectores manufactureros tradicionales, que luchan para sobrevivir, y en los sectores más exitosos de las Pymes exportadoras del sector farmacéutico e informático.

El sistema bancario ha sido fuertemente criticado por prácticamente todas las PYMEs entrevistadas, sobre todo en lo que se refiere a la conducta negativa para tramitar las solicitudes de financiamiento. Entre estos bancos, está el BancoEstado, al cual se le critica su escaso compromiso con su misión de fomento y apoyo a las pequeñas empresas y donde, al mismo tiempo, se contrasta su entusiasmo en colocar una gran cantidad de recursos en la gran empresa. En general, todos los bancos han mostrado estar lejanos a las necesidades reales de inversión de las PYMEs.

Entre las empresas entrevistadas, hay algunas excepciones que si han logrado encontrar solución a través del crédito bancario. Estas empresas han logrado construir en el tiempo una reputación de confianza con los bancos en base a la duración y estabilidad de su crecimiento y por atender muy cuidadosamente a las relaciones con los bancos. En general, estas empresas mencionan que su relación ha sido posible con las sucursales de bancos nacionales, que se encuentran en pueblos pequeños (ej. el caso de las empresas vitivinícolas), dónde todo el mundo se conoce.

También existen algunas empresas entrevistadas que han podido independizarse de los bancos, a través de su propia venta directa al público, con la cual obtienen la liquidez que les permite financiar sus necesidades de corto, mediano y largo plazo. Las empresas de bienes de consumo que venden directamente al detalle, sin pasar por intermediarios, son pocas y afirman no tener ningún problema de acceso a la finanzas.

Algunos empresarios entrevistados constatan que no existe un banco que opere especialmente para las PYMEs en Chile. Según estos empresarios, dado que el banco que debería hacerlo es el BancoEstado y no lo está haciendo, Ellos proponen constituir un propio banco de las PYMEs. De la operación de este nuevo banco podrían encargarse los gremios de las PYMEs, que administrarían y dirigirían el banco en el interés exclusivo de las PYMEs. Este banco no sería una institución de mercado (ente de lucro), sino una institución encargada de hacer accesible el crédito a las PYMEs.

El aumento ocurrido en los plazos de pago de parte de la clientela, después de la crisis de 1998, ha contribuido a hacer aún más difíciles los problemas financieros de las PYMEs, reduciéndoles la disponibilidad de liquidez. Los plazos de pago eran de 60 días hasta esa fecha; ahora han aumentado hasta 120 y, en unos casos llegan hasta 150-300 días. Pero, como observan algunos pequeños

empresarios/as, los plazos de pago para la materia prima se mantienen de 30-45 días, y sus obreros quieren recibir sus sueldos cada semana. Para las empresas de transporte también hubo un alargamiento en los plazos de pago: si antes se cancelaba al contado o a 15 días, ahora los plazos son de 30 y hasta 90 días. Cabe señalar que mientras los plazos de pago son cada vez más largos, las empresas deben seguir cancelando a los 30 días el impuesto al valor agregado (IVA), sin aún haber recibido los ingresos correspondientes al pago de las facturas.

Resumiendo, el problema de acceso al crédito no constituye solamente un asunto de “normativas” más o menos eficientes, sino también una “falla de mercado”. En efecto, en Chile existen las Pymes y existen los bancos. El problema es como se «enchufan» las primeras con el acceso al crédito de los segundos. La simple normativa no puede responder satisfactoriamente al problema y se necesita pensar en instituciones nuevas que puedan cerrar las brechas existentes. Este objetivo puede tener varios tipos de respuestas, que apuntan a constituir organismos, públicos y privados de apoyo a las pequeñas y medianas empresas.

### **Benchmarking en el Ambito Financiero**

El problema del acceso al financiamiento de las Pymes no es de fácil solución, principalmente a causa de la falta de información y de reputación que ellas tienen frente a los bancos. Como eliminar estas carencias es el problema. Al respecto existen varias alternativas, de las cuales solo mencionamos las siguientes:

- ❑ Crear nuevas instituciones privadas, con apoyo público, que faciliten el acceso al crédito de las Pymes. Es el caso de los consorcios de crédito.
- ❑ Crear instituciones públicas de apoyo financiero a las Pymes : el caso de la Small Business Administration de los Estados Unidos.
- ❑ Crear nuevas instituciones o centros para mejorar la calidad y cantidad de informaciones que necesitan los bancos para evaluar sus riesgos en dar crédito a las Pymes.

#### 1. Los Consorcios de Crédito

En términos comparativos, es importante indicar que en la historia italiana ha quedado demostrado el valor estratégico que han tenido los **Consorcios de Crédito**<sup>7</sup>. En estos casos, las cooperativas de crédito se han juntado en consorcios para aumentar significativamente los montos disponibles a las empresas individuales. En el consorcio de crédito las empresas juntan capitales mediante cuotas y forman una garantía financiera que se suma a la garantía social que significa la pertenencia al consorcio y que es entregada a los “bancos”. De esta manera, se crea un control cruzado de parte de las diferentes empresas que pertenecen al grupo, dado que la entrega de crédito se aplica solamente si las empresas que a turno reciben préstamo lo van reembolsando. Si no lo reembolsan, el banco bloquea a las demás empresas. De esta forma, los consorcios de crédito han ido creciendo considerablemente a lo largo de los últimos 30 años llegando a montos muy significativos. La figura del consorcio de crédito ha sido apoyada institucionalmente en Italia mediante la constitución de **Fondos Centrales de Garantía** de parte de instituciones de crédito de nivel nacional como el *Mediocredito Centrale* y la *Artigiancassa*. Estas instituciones subsidian las eventuales pérdidas de los consorcios según estén apoyando a los bancos financiadores (garantía directa, hasta 70% del

---

<sup>7</sup> Sobre el aspecto conceptual del consorcio como institución, ver la parte anterior del “asociacionismo” en la parte del benchmarking relativo a los consorcios.

total o US\$ 450,000) o los consorcios de crédito (garantía indirecta, hasta 90% del total). Por supuesto, los consorcios y sus empresas tienen que proveer la garantía faltante para acceder al préstamo (de 30% a 10% según de los casos).

De todas formas, los consorcios operan a través del instrumento financiero de sus propio **Fondos de Garantía** puesto en un banco. Su utilización por parte de las Pymes es muy alta en Italia, y en años recientes ha ido creciendo mucho más gracias a la organización más eficiente de los Fondos, lo que ha simplificado el empleo y reducido los costos. Esto es lo que evidencian los datos siguientes de Mediocredito Centrale, la más grande e importante institución financiera Italiana para dar apoyo a las Pymes. Desde 1999, cuando el reordenamiento y la concentración de los Fondos de Garantía se hicieron totalmente operativos y fueron confiados a Mediocredito, hasta el 30 de Noviembre de 2001, Mediocredito había aceptado las siguientes operaciones de Pymes financiadas por medio de Fondos:

<b>Circunscripción</b>	<i>Número de Operaciones</i>	<i>% del Total</i>	<i>Monto (en millones de liras)</i>	<i>% del Total</i>
Italia del Norte	960	35%	755.997	46%
Italia Central	396	14%	383.967	23%
Italia del Sur e Insular	1.378	50%	510.912	31%
Total Italia	2.734	100%	1.650.876	100%

Leyenda: la relación entre monedas es aproximadamente de US\$ 1 = LIT. 2100 en los años 2000-2001.

Fuente: Mediocredito (Ufficio Fondi di Garanzia), Noviembre 2001.

El monto promedio por operación financiada, y no sólo la parte garantizada, suma alrededor de 604 millones de liras, variando mucho según la Circunscripción: de 787 millones en el Norte, a 969 millones en Italia Central y 371 millones en las regiones de Italia del Sur. En efecto, más que el reparto de las operaciones entre las tres Circunscripciones, lo que importa es la presencia que tienen las Pymes en cada Circunscripción. Las Pymes en Italia según el último Censo de la industria de 1996 eran las siguientes:

<i>Circunscripción</i>	Número de PYMEs	%
Italia del Norte	1.786.963	51
Italia Central	750.043	21
Italia del Sur e Insular	993.839	28
Total Italia	3.530.845	100

Censo dell' Industria, 1996.

El peso del monto total de las operaciones financiadas por medio de los Fondos de Garantía en cuatro de las cinco regiones de Italia Central –Emilia-Romagna, Toscana, Marche y Lazio, donde se encuentran muchos de los distritos industriales Italianos más avanzados y dinámicos alcanza niveles muy significativos, es decir, el monto promedio por operación en estas regiones supera el monto promedio de Italia. Dicho monto promedio en las cinco primeras regiones Italianas por presencia de Pymes es el siguiente:

<i>Región</i>	<i>Número de PYMEs</i>	<i>Monto promedio de operación financiado con Fondos de Garantía (millones de Liras)</i>
Lombardia	635.186	1.758
Veneto	315.771	515
Lazio	305.588	1.290
Emilia-Romagna	301.131	1.082
Piemonte	282.234	752
Total Italia	3.530.845	604

Leyenda: la relación entre monedas es aproximadamente de US\$ 1 = LIT. 2100 en los años 2000-2001.

Fuente: Mediocredito (Ufficio Fondi di Garanzia), Noviembre 2001.

Se observa que el monto promedio por operación en cuatro de las cinco primeras regiones Italianas es superior al monto promedio Italiano, y en unos casos, como en Lombardia y Lazio, llega a ser el doble o casi tres veces más grande.

La Industria es el sector hacia el cual se ha dirigido el 70% del número total de operaciones y el 80% del monto total de financiamientos con Fondos de Garantía. De la porción que queda, el sector Comercio recibe el 18% de las operaciones con el 12% del monto, el sector Servicios recibe el 12% de las operaciones con el 7% del monto, y a Turismo se dirige el 1% de las operaciones y también del monto total. El monto promedio de financiamiento para el sector Industria es 689 millones de liras (US\$ 300,000).

Por lo que se refiere a la duración del préstamo, el 45% de las operaciones son de corto plazo (inferiores a 18 meses), por un monto total del 18% del valor total de los préstamos garantizados. Las operaciones a mediano y largo plazo representan el 55% de las operaciones totales, pero su monto total llega al 82% del total: El monto promedio del financiamiento a mediano y largo plazo es de 891 millones de liras (US\$ 400,000). Entre éstas últimas, las que han sido clasificadas como financiamientos para inversiones (largo plazo solamente) son el 30% del total e involucran al 51% del monto total. El monto promedio de estas operaciones específicas es de 1.029 millones de liras (US\$ 450,000).

En relación a las garantías, el 26% de las operaciones y 61% del monto tiene garantía directa, es decir, otorgada directamente por el Fondo de Mediocredito a los sujetos financiadores, como bancos, e intermediarios financieros; el resto (74% de las operaciones) se beneficia de contragarantías, es decir que las garantías son puestas por el Fondo Central de Garantía en beneficio de otros Fondos y Consorcios de garantía de créditos (*Confidi*) que las giran a otros bancos y muy a menudo locales. Las operaciones de mayor peso son las que se benefician de garantía directa (por Mediocredito Centrale) y su monto promedio alcanza 1.411 millones de liras (US\$ 650,000). Siempre con referencia a las garantías, el 7% de las operaciones, por un monto global del 19% del total y un monto promedio por operación de 1.696 millones de liras (US\$ 750,000), se benefician también de otras garantías (reales, bancarias), además de la del Fondo, mientras la gran parte de las operaciones (93%) y del monto total (81%) no está apoyada por otras garantías.

Finalmente, los casos de insolvencia son 14 en dos años sobre un total de 2.734 operaciones, por un monto financiado de 6.630 millones y un monto máximo garantizado de 2.496 millones (US\$ 1,100,000). El número de casos representa el 0.5% del total, y el monto el 0.4% del monto total.

En cuanto a los bancos e intermediarios financieros que han solicitado las garantías de los Fondos, éstos son 99 e incluyen bancos nacionales y locales, siendo la mayoría bancos locales, como se

puede esperar si se toman en cuenta las relaciones muy estrechas que en Italia unen a la pequeña empresa con su banco local. Por su parte, los consorcios de garantía de créditos (*Confidi*) hasta el 30 de noviembre 2001 son 43, y están presentes en todas las regiones de Italia. Como ya se vió, los créditos que se han beneficiado de controgarantía con los *Confidi* son 2.016, es decir el 74% de los créditos totales garantizados por los Fondos, por un monto total de 637.739 millones de liras (39% del monto total).

El instrumento de los Fondos de Garantía se está confirmando como una respuesta interesante y eficaz frente a la constante dificultad de acceso al crédito que tienen las Pymes, y su ulterior difusión entre las pequeñas y medianas empresas es muy deseable.

## 2. *La Small Business Administration (SBA) de Estados Unidos*

En Estados Unidos las PYMEs son 25 millones, en constante aumento<sup>8</sup>. En ellas están ocupados el 53% de los trabajadores del sector privado. Las PYMEs producen el 51% del producto nacional del sector privado y el 47% del total de todas las ventas. Participan en las exportaciones en un 13%. Ocupan el 38% de los trabajadores privados en los sectores de tecnología avanzada, y proveen el 55% de las innovaciones. Las tres cuartas partes de los nuevos empleos se generan en las PYMEs. En el monto total de contratos federales de EEUU, el 35% son abastecidos por las PYMEs. Así afirma el Plan de Presupuesto y Funcionamiento de la SBA para el 2003: "Las PYMEs son el fundamento de la economía de nuestra Nación. Siguen siendo el medio más rápido y más seguro para conseguir el Sueño Americano, a pesar de cualquier origen."

La Small Business Administration es una institución federal para las PYMEs. Su tamaño supera cualquier otra de Estados Unidos. En 2001, los empleados de la SBA han sido 4,200, con un presupuesto total de poco menos de US\$ 1,000 millones. La institución tiene casi 50 años ; nació en 1953 como transformación final de una institución de financiamiento de las empresas perjudicadas por la crisis de 1929. Su intervención concierne todos los aspectos de la vida empresarial de las PYMEs ; sin embargo, el principal aspecto en que trabaja (por monto de inversiones y número de programas) es el financiamiento<sup>9</sup>.

La SBA no concede a las empresas préstamos en dinero, sino ofrece garantía a todos los tipos de préstamos – para inversiones y capital de trabajo, para compra de maquinaria, bienes raíces – que las PYMEs necesiten. Quienes dan directamente el préstamo son los bancos<sup>10</sup>, que imponen unos límites de monto garantizable y la tasa superior aplicable. En la rica gama de programas de la SBA, hay también líneas financieras que no pasan por los bancos, sino por intermediarios (ej. organizaciones *non-profit* u oficinas locales de la misma SBA). Entre esos, hay programas de microcrédito y programas de préstamos para empresas y otras organizaciones, perjudicadas por desastres naturales. Otros programas de apoyo a las PYMEs están dirigidos a pequeñas empresas de mujeres empresarias, a empresarios de minorías étnicas, y a empresarios minusválidos. La SBA tiene también líneas de participación en el capital de inversión y préstamos a largo plazo de PYMEs en sus fases de desarrollo.

---

<sup>8</sup> En 20 años, de 1982, crecieron de 49%.

<sup>9</sup> Entre las obligaciones no financieras de las SBA hay el apoyo a las PYMEs para que participen lo más posible a los pedidos gubernamentales. Los programas que tienen esta finalidad son cinco, e incluyen varios tipos de asistencia a PYMEs que quieren participar en licitaciones públicas, de las cuales la SBA busca maximizar las posibilidades de adjudicación. Otros programas de apoyo a las PYMEs son los de asistencia técnica y consultoría. El más importante de esos es el *Small Business Development Center (SBDC)*, programa que suministra asistencia técnica y empresarial, consultoría y formación a empresarios de pequeñas empresas funcionantes, o en su puesta en marcha. El programa se implementa en más de 1,000 lugares, incluyendo universidades y organizaciones gubernamentales y privadas.

<sup>10</sup> Los bancos que dan préstamos de SBA en EEUU son 7,000.

Los principales programas de la SBA para las PYMES son los siguientes :

- el *Basic 7(a) Loan Guaranty* (« Garantía de Préstamos Básicos »), que es el programa fundamental de garantía de crédito a corto y largo plazo, para PYMEs recién puestas en marcha, y que no logran conseguir préstamos a términos razonables a través de los normales canales de crédito. Los proyectos que pueden ser financiados en esta línea son de todo tipo, y, además de la compra de maquinaria y equipo, incluyen desde el capital de trabajo hasta la compra de bienes raíces para la fábrica. En general el monto máximo garantizado llega a 750 mil dólares, y la garantía varía en función del monto total del préstamo, y del programa específico al cual solicita el préstamo (p.ej. Programa de Capital de Trabajo para la Exportación). Además la tasa de interés que los bancos pueden pedir no puede superar la tasa primaria por más que 2.75%. El monto total de fondos prestados en esta línea fue de US\$ 9,100 millones en 2001.
  
- el *Certified Development Company (504) Loan Program* (Programa de Préstamos para Empresas de Desarrollo Certificado) es un programa de crédito únicamente de largo plazo, para el financiamiento de bienes de capital como bienes raíces, maquinaria y equipos. La Certified Development Company (CDC) es una corporación *non-profit*, que trabaja junto con la SBA y los prestamistas privados, para contribuir al desarrollo económico de su comunidad. En EEUU hay 270 CDC, y cada una trabaja en un área geográfica específica. El tipo de préstamo de este programa incluye el financiamiento de los bancos hasta el 50% del costo de inversión, el financiamiento hasta el 40% del costo, garantizado por la CDC (con el respaldo de una obligación garantizada 100% por la SBA), y una contribución de la empresa beneficiaria por el restante 10% del costo del proyecto. La garantía máxima de parte de SBA puede llegar a 1 millón de dólares, para proyectos que satisfacen el criterio de creación de empleos o de desarrollo de la comunidad. En general, el proyecto tiene que crear o mantener un puesto de trabajo por cada 35,000 dólares proveídos por la SBA. La contribución máxima de la SBA puede llegar a US\$ 1.3 millones para proyectos que consiguen objetivos de política gubernamental, tales como la expansión de las exportaciones, la revitalización de áreas industriales, el desarrollo de áreas rurales, etc. Las tasas de interés se establecen con un factor de incremento relativo a la tasa corriente de los bonos del Estado a 5 y 10 años. El monto total de fianzas prestadas por la SBA en esta línea, fue en 2001 de US\$ 2,200 millones.
  
- el *Small Business Investment Company (SBIC) Program* (Programa para Entes de Inversión en Pequeños Negocios) es un programa que suministra capital de inversión, préstamos a largo plazo y asistencia al empresario y a los directivos de las PYMEs en su fase de desarrollo. Las SBICs son compañías privadas, que invierten en PYMEs en desarrollo, con la finalidad de participar en sus éxitos a medida que sus negocios crecen y prosperan<sup>11</sup>. La SBA autoriza a las SBICs e integra sus capitales con obligaciones garantizadas por el gobierno de EEUU, o con obligaciones de participación. El monto total entregado por la SBA en este programa fue de US\$ 2,600 millones en 2001.

Entre los principales subprogramas de la SBA para las PYMEs, es necesario mencionar por lo menos los siguientes :

- el programa *Community Adjustment and Investment* (CAIP, Ajustes e Inversión para las Comunidades), que tiene la función de crear nuevos empleos sostenibles, y conservar los existentes, en áreas de negocios a riesgo, debido al cambio en los términos de intercambio ocurrido con la apertura del mercado NAFTA (Acuerdo Norte Americano de Libre Comercio). La concesión del préstamo a través de las líneas de los programas 7(a) Loan Guaranty o 504 Loan, está condicionada a la

---

<sup>11</sup> En EEUU hay 384 Small Business Investment Companies.

creación y conservación de puestos de trabajo, según cocientes de inversión específicos por cada puesto de trabajo.

- el programa *Export Working Capital (EWCP, Capital de Trabajo para Exportar)*, con el cual la SBA garantiza hasta el 90% de un préstamo de exportación, por un valor máximo de 750.000 dólares. Los préstamos pueden cubrir una o más ventas de exportación, e incluir también el capital de trabajo de pre-embarque y los costes de post-embarque.
- el programa *International Trade Loan (ITL, Préstamo para Comercio Internacional)*, con el cual la SBA garantiza préstamos de largo plazo para PYMEs, activas en el comercio internacional o que se preparan para participar en eso, así como para PYMEs afectadas desfavorablemente por la competencia de las importaciones.
- el programa *Low Documentation Loan (SBA LowDoc, Préstamo con Escasa Documentación)*, de préstamos de monto limitado, de no más que 150.000 dólares. El programa reduce a una hoja el monto de papeles burocráticos, normalmente requeridos a una empresa para obtener un préstamo. La petición se basa en la historia de créditos y en las características personales de quién presta dinero. Si este no satisface con su pequeño negocio los requisitos de crédito del prestamista, el prestamista puede solicitar una garantía a la SBA. Quien presta completa la primera parte de la solicitud de una página de la SBA, y el prestamista completa la segunda. El prestamista somete la aplicación completa a la SBA y recibe la respuesta en 36 horas.
- el programa *Microloan, a7(m) Loan (Préstamos Micro)*, es relativo a préstamos de corto plazo por montos hasta 25.000 dólares para capital de trabajo o para mantenimiento de existencias y compra de maquinaria, accesorios o muebles. Organizaciones non-profit, autorizadas por la SBA, otorgan el préstamo y prestan asistencia empresarial y técnica al empresario. Los préstamos no son garantizados por la SBA. El monto total asignado por la SBA a micropréstamos en su presupuesto de 2001 fue de 29.8 millones de dólares.

Este caso muestra cómo un estado que representa un modelo internacionalmente reconocido de valorización del libre mercado, se preocupa por dar elementos de apoyo sustancial y subsidio a las pequeñas empresas en dificultad (ej. el programa contra los efectos negativos del NAFTA) y en crecimiento (ej. el programa para apoyar la exportación de las Pymes). En muchos casos, la SBA opera como fondo de garantía, del mismo modo que el FOGAPE. En este aspecto, se puede observar cómo interviene de manera clara, hasta determinando las tasas de interés máximas a las cuales las Pymes pueden acceder al crédito bancario.

### 3. Mejorar la Información del Sistema Financiero sobre las Pymes

La desconfianza de los bancos hacia las Pymes genera altos costos de transacción. Esta desconfianza se basa en la falta de conocimiento de las Pymes de parte del sistema bancario. Pero, como han indicado algunos de los casos entrevistados, hay relaciones que se desarrollan bien y permiten desarrollar una relación de largo plazo entre banco y empresa.

Para mejorarla ulteriormente, se pueden pensar a algunos instrumentos y/o instituciones. La primera forma sugerible se orienta a la constitución de centros públicos de información sobre las empresas pequeñas, lo que puede darse a nivel de gremios, instituciones públicas y también conjuntamente.

En todo territorio de cierto tamaño (ej. capitales de región) podría haber un centro que, financiado de forma mixta entre el sector público, privado (empresas y bancos) y un pago parcial del servicio provee información al público sobre el currículum de la empresa de interés de uno. En base a este tipo de solución se ha estructurado el “Proyecto Relais” de la Unión Europea.

Al respecto, se conocen también casos exitosos de financiamiento a las Pymes basados en el mismo principio: la fluidez de la información sobre las empresas y sus empresarios/as. Dos casos evidentes son el caso de las microfinancieras no convencionales y el caso de los bancos locales. El primer caso muestra en varios países de América Latina (Perú, El Salvador, Nicaragua) un crecimiento sorprendente de transacciones financieras con las Pymes en régimen de liberalización de los mercados y también del número de microfinancieras que entran cada año al negocio. Evidentemente, las Pymes constituyen para ellas un mercado rentable. En el caso de Nicaragua, se creó una red de estas instituciones de microcrédito (ASOMIF), que ha ido aumentando el propio poder contractual con el Estado, al mismo tiempo que sus socios han ido aumentando su cartera con las Pymes. En el caso de Perú y El Salvador, aún más interesante es el caso de la modificación de las normas constitucionales, para permitir que estas instituciones reciban los ahorros de los mismos empresarios de las Pymes (y de otros ahorrantes) y prestar a sus clientes (las Pymes) el mayor número de servicios posibles.

El caso de los bancos locales parte del mismo principio, el conocimiento perfecto del ambiente local. Es un caso bien interesante por el éxito internacional que se ha logrado en los distritos industriales italianos (ver Becattini, 1991). Estos distritos han contado con la presencia de importantes bancos locales (Cajas Rurales, Cajas de Ahorro, Bancos Populares, Etc.), que gracias al conocimiento acabado de sus clientes han logrado dar crédito a las Pymes a costos relativamente bajos y con riesgos moderados y controlables.

## **PARTE TERCERA**

### **RECOMENDACIONES FINALES**

## RECOMENDACIONES FINALES

En el informe final se identifican los principales obstáculos y cuellos de botella normativos e institucionales, así como las fallas de mercado que bloquean a las Pymes en su intento de alcanzar una mejor competitividad. Los elementos evidenciados pueden mejorarse de forma selectiva (o sea algunos más y otros menos), lo que permitiría mejorar la situación de las empresas. Esto significa que algunos aspectos son importantes y pueden requerir una adecuada profundización y desarrollo a través de instrumentos y soluciones que provienen de un trabajo de *benchmarking*, como el que hemos desarrollado en este trabajo. En otros casos, los aspectos analizados no parecen estar a la base de una mejora significativa de las condiciones de las Pymes chilenas.

**ASOCIATIVIDAD.** En ámbito de asociatividad y agrupación, es importante enfatizar que el PROFO siendo el instrumento de fomento más exitoso de los últimos diez años ha sido sin embargo un instrumento que opera en forma limitada, con un reducido número de empresas y en consecuencia cataliza escasas economías de escala para poder contrastar con las imponentes importaciones a bajo costo provenientes de países como China. El caso europeo, y en particular el caso italiano, pueden dar luces importantes sea sobre la experiencia de las cooperativas sea sobre la experiencia de los consorcios de crédito y exportación. Posiblemente, esta segunda institución ha sido la más importante, especialmente por su capacidad de involucrar a un número significativo de empresas y, por eso, de economías de escala.

Siempre en este ámbito, se deberían promover otros tipos de instituciones y/o instancias. Una de estas son los pactos territoriales u otras formas de planificación conjunta de un grupo relativamente grande de actores diferentes (ej. empresas, gobiernos locales, gremios, centros de servicios, Universidades, etc.), para buscar crear economías de aglomeración importantes y esenciales en el moderno mercado global. Los gobiernos locales (ej. municipalidad) deben crear un plan compartido de desarrollo de medio y largo plazo. Las agencias de desarrollo regionales (como en el caso emiliano-romagnolo de ERVET, ASTER, etc.) son otros instrumentos formidables para impulsar las Pymes mediante servicios que permitan « construir un mercado más profundo ». Por el lado de los servicios gremiales a las empresas, también hay experiencias muy válidas (ej. CNA Italia) que podrían retomarse para lanzar a las empresas en una nueva senda competitiva.

**ACCESO AL FINANCIAMIENTO.** Por el lado de la normativa financiera parece particularmente importante crear mayores espacios de apoyo específico para las Pymes. En Chile ya existe un instrumento que está teniendo un muy buen éxito reciente, el FOGAPE. Habría que valorizarlo aún más para permitirle alcanzar a un número mayor de empresas sobre el territorio nacional.

Una de las necesidades básicas de la gran mayoría de las Pymes es un salto productivo y tecnológico como parte de un programa de *Mise-a-niveau*. En este sentido, un instrumento rápido y cumulativo como la Ley Sabatini del caso italiano parece necesario. Tal instrumento permitió a la gran mayoría de empresas avanzar en un sendero competitivo sistémico favorable a ellas y al sistema productivo nacional. Siempre en este ámbito no hay que subestimar la experiencia de los consorcios de crédito sea por las razones antes mencionadas (economías de aglomeración) sea por la capacidad de dar a las Pymes los instrumentos financieros que permitan el mencionado avance tecnológico y productivo.

**ACCESO A LA INNOVACIÓN.** La innovación en el sector de las Pymes es más difícil de desarrollar que para las grandes empresas que pueden tener sus propios centros de investigación y desarrollo. Se requiere que cada territorio cuente con el apoyo de las Universidades y centros de investigación independientes para incentivar la innovación en las Pymes. El caso presentado de SEBRAE en Brasil es un ejemplo de cómo se puede apoyar a las Pymes para que alcancen los

estándares necesarios del mercado abierto. El caso de ASTER en Italia es otro ejemplo. El caso del entero programa de Mise-a-Niveau pensado por el Ministerio de Industria de Tunisia para permitir a las Pymes alcanzar los estándares necesarios para poder exportar en el mercado de la Unión Europea es otro ejemplo muy positivo de “intervención suave” del estado para ayudar a las Pymes a ser más competitivas. Un último aspecto relevante de la innovación para las Pymes y todo el sistema productivo de Chile se refiere a los llamados *spin-offs* de alto contenido tecnológico (o de investigación). Estos son experimentos básicos para permitir al sistema productivo ampliar sus bases tecnológicas y empezar a dar nuevos y más grandes horizontes a las empresas para que se lancen en actividades productivas y comerciales que garanticen en el tiempo una mayor generación de valor agregado, ingreso, empleo, conocimientos.

**RECURSOS HUMANOS.** Estrechamente ligado a las innovaciones está también el desarrollo de los recursos humanos, sin los cuales ésta no es posible. Los recursos humanos entrenados (no necesariamente “muy capacitados”) adquieren la “capacidad” para tomar parte de la actividad económica y contribuir en innovarla. Pero en Chile la mayoría de los recursos humanos son escasamente calificados, lo que dificulta el mencionado proceso. La falla de mercado es particularmente evidente a nivel de los cuadros medios-altos de las empresas, como son los jefes de producción, los diseñadores, los expertos en mecánica de procesos, los expertos informáticos y electrónicos. El proceso de capacitación de los trabajadores debiera ser hecho en mayor escala, mejorando así la disponibilidad de éstos en el sistema productivo nacional. En este sentido, hemos presentado la exitosa experiencia de las Escuelas Técnicas Aldini Valeriani de Bologna, de dónde por décadas han salido estos expertos intermedios que han aportado fuertemente al desarrollo productivo del cluster metal-mecánico y de embalajes local. Un esfuerzo institucional de este tipo podría tomar también en cuenta la especialización productiva de los diferentes territorios, mediante la constitución y/o mejora de las escuelas técnicas especializadas en la producción local típica.

**LA SUBCONTRATACIÓN.** Por lo que refiere a las normas de fortalecimiento del subcontrato, la situación de las Pymes chilenas ha sido particularmente complicada en los últimos años, donde las grandes empresas han buscado traspasar a sus proveedores más pequeños los costos asociados a la crisis. En este sentido, puede aprovecharse una interesante normativa europea (desde 1998) y también japonesa (a partir del 1950), en defensa de los intereses de las empresas de menor poder de mercado frente a las empresas mayores y clientes. Tal normativa está todavía en fase de experimentación. Sin embargo, y como en el caso del *factoring*, la normativa no puede solucionar por si sola el problema de las Pymes frente a sus grandes contrapartes. Se hace necesario constituir un ambiente homogéneo de respeto de reglas básicas de competencia de alto perfil (el *high-road* de Pyke y Sengenberger, 1991), para evitar que las grandes empresas no busquen evitar a las pequeñas empresas « problemáticas », sino que se enfrenten a sus deberes de comportarse ellas mismas de forma más competitiva (de alto perfil).

**CREACIÓN DE EMPRESAS.** En relación a los incentivos existentes para la creación de empresas, el caso italiano ha mostrado desde el 1986 (Ley 44) y de nuevo en 1994 (Ley 95) un interés explícito de proveer instrumentos jurídicos de defensa de este tipo de actor, como medio para sostener la renovación y competitividad del sistema nacional y/o local de empresas. Seguramente, el gobierno de Chile podría prever incentivos financieros y, sobre todo, de asesoría técnica mayores de los actualmente existentes durante los primeros años de vida de la empresa, o sea en su fase más delicada.

**DEFENSA DE LA COMPETENCIA.** Se observa en el caso chileno la existencia de instituciones que trabajan para reafirmar el derecho a una competencia leal en el mercado nacional y en línea con la Organización Mundial del Comercio en el mercado internacional. Sin embargo, hay aspectos que podrían mejorarse en vistas a una mayor difusión del trabajo que tales instituciones están

desenvolviendo en el contexto nacional y una intervención (a veces ejemplar) sobre temas candentes y de gran preocupación para los productores nacionales. Esta actitud generaría una gran credibilidad de las mismas instituciones por parte del sistema productivo nacional y la búsqueda de respuestas más apropiadas para su desarrollo. Las pequeñas empresas están buscando una protección estatal que es muy difícil en el marco internacional, especialmente si ésta es entendida en términos tradicionales (ej. barreras arancelarias). El mercado internacional es siempre más competitivo y hay países como China que están insertándose en los mercados latinoamericanos con mucha agresividad, lo que hace más difícil contrastar su paso, a menos que gobiernos, gremios, empresas y los demás actores relevantes trabajen conjuntamente en una redefinición de las ventajas competitivas de sus países frente a los competidores internacionales (el caso de la marca-país).

En este sentido, parece fundamental el trabajo de algunos organismos nacionales, como el Instituto Nacional de Normalización (INN), que puede permitir a las Pymes alcanzar niveles más competitivos en línea con los requerimientos de los mercados internacionales y de los segmentos de alto ingreso de cualquier país. La promoción de los procesos de normalización, metrología y certificación es clave para lograr sacar a las empresas de los segmentos de competencia de precio, para impulsarlas a trabajar en los segmentos de altos estándares cualitativos, en los cuales se vuelve importante la creatividad, la calidad, la marca, la garantía del producto, y mucho menos los precios baratos. Este tipo de promoción puede darse no sólo a nivel de los productores, sino también de los consumidores, concienciándoles de las ventajas de comprar productos de calidad garantizada. Este es el camino seguido por todos los países avanzados para competir con los bajos precios de las importaciones.

**COMPRAS DEL ESTADO.** En el caso chileno, hay una muy buena transparencia de mercado, que de todas maneras es perfeccionable. Existen dificultades que hacen más difícil para las Pymes participar en licitaciones públicas, como el tiempo que pasa entre la publicación de la licitación y el vencimiento del período válido para la solicitud. La normativa europea está avanzando hacia la eliminación de la discriminación con la gran empresa, mediante un reforzamiento de la transparencia y confiabilidad de los mecanismos de asignación de los contratos públicos.

En conclusión, se constata que existen posibilidades para mejorar el entorno normativo que rodea a las Pymes, así como para cerrar las brechas constituidas por las fallas de mercado. Lo anterior, permitiría a las Pymes insertarse más competitivamente en el mercado abierto que es típico de la economía chilena. Al respecto, pensamos que el desarrollo competitivo de la Pymes pasa por dos aspectos principales. Por un lado, la mejora de **las normativas**, como en el caso de las cooperativas y los consorcios que podrían gozar de franquicias tributarias, siempre que reinviertan sus utilidades en la actividad productiva. También es necesario regular el subcontrato, determinando penalidades en caso de que no se respeten los acuerdos.

Por otro lado, es clave mejorar el aparato de **Instituciones de apoyo**. La mejora competitiva de las Pymes pasa por la estructuración de sus servicios, instituciones y programas de apoyo público y/o privado (ej. gremios). En efecto, en el mercado se crean « brechas » cuando el empresario/a privado no puede beneficiarse de manera exclusiva de las inversiones realizadas. Es así que el empresario/a renuncia a invertir, lo que genera las mencionadas fallas de mercado. En este caso, la constitución de centros de innovación, centros de formación y educación técnica, centros de elaboración informática de datos relativos a las diferentes actividades de la empresa, como la exportación, el financiamiento, etc. pueden ser muy útiles en cerrar las « brechas » y crear un mercado dónde no lo hay.

## Bibliografía

- ASEXMA (2001), *Mundo Asexma*, Boletín, Mayo.
- Baroncelli A. (2001), *Percorsi imprenditoriali generati nell'Università*, CLUEB, Bologna.
- Becattini G. (1990), *The Marshallian district as a socioeconomic notion*, in Pyke F., Becattini G. y Sengenberger W., *Industrial districts and interfirm cooperation*, ILO, Geneva.
- Bertini S. (1998), *SMEs, Industrial development and competitiveness in Italy*, ASEM Seminar, Napoli, mayo.
- Bianchi P., Di Tommaso M. (1998), *The Role of SMEs in a changing global scenario: towards a new policy approach*, ASEM Seminar, Napoli, mayo.
- Bianchi P., Di Tommaso M., Rubini L. (2000), *Le Api audaci*, Angeli, Milano.
- Bianchi P. (1995), *Le politiche industriali dell'Unione Europea*, Il Mulino, Bologna.
- Caddy J. (1998), *The changing role of SMEs in Japan*, ASEM Conference, Napoli, mayo.
- Capaldo G., Lo Storto C., Marino A. (1998), *SME in Europe: Taxonomies and enterprise policies*, ASEM Seminar, Napoli.
- CORFO (2000), *Informe Anual*, Santiago.
- CORFO (2001), *Fomento Productivo*, Boletín mensual.
- Coué D. (2001), *Evaluation of European Industrial Subcontracting*, Market Information, [www.midest.com](http://www.midest.com), Reed Expositions France - Midest, Paris.
- DELNET-ASTER (1999), *La Región Emilia-Romagna y el Sistema ERVET*, OIT Working Papers.
- Di Tommaso M.R., Rubini L., Lanzoni E. (2001), *Support to SMEs in the Arab Region: the case of Tunisia*, UNIDO-UNDP Project, UNIDO Italia.
- ENAPYME (2001), *Segundo encuentro de la pequeña y mediana empresa industrial*, Santiago.
- FUNDES (2001), *Programa de mejora de las condiciones del entorno empresarial*, Santiago, Noviembre.
- ICE (2001), *Cile: Congiuntura ed informazioni di primo orientamento*, Santiago.
- INE-BancoEstado-CORFO (2001), *Primera encuesta semestral de la microempresa y tercera de las empresas pequeñas y medianas*, Santiago, Diciembre.
- Minguzzi A. (2001), *Uno spin off accademico di alta crescita*, in Baroncelli A., *Percorsi imprenditoriali generati nell'Università: il fenomeno spin-offs accademici*, Clueb, Bologna.
- Ministere de L'Industrie (2000), *Le programme de Mise a Niveaus des anticipations et deja des impacts positifs*, Tunes, Tunisia.
- Ministerio de Economía, (2002), *Estatuto para el Fomento y desarrollo de la pequeña empresa*, Gobierno de Chile, Santiago.
- Ministerio de Economía (1999), *Comité Público-Privado Pymes*, Diciembre, Santiago.

- Galante C. (1997), *Ambiente e Impresa: il sistema di gestione ambientale ISO 14001*, Tesi, Università di Bologna.
- Gill J.P. y Torre A. (1998), *Prossimitá: dinamica industriale e territorio. Studi francesi*, L'Industria, Vol. XIX, no.3, julio-septiembre.
- Gobierno de Chile (2001), *Estatuto para el Fomento y Desarrollo de la Pequeña Empresa*, Ministerio de Economía, Santiago.
- Gutiérrez I. (2002), *Comentarios al primer informe*, FUNDES, Santiago.
- Pyke F. y Sengenberger W. (1990), *Industrial districts and local economic regeneration*, ILO, Geneva.
- Ramacciotti L. y Bianchi P. (2001), *Spin-offs from Public companies: experiences from Italy*, Seminario de la Unión Europea, Corporate and research-based Spin offs: proceedings from the experts workshop, Bruselas, 18 de enero.
- Reinecke G. (2002), *Comentarios al primer informe*, OIT, Ginebra.
- Ricci C. (2000), *Qualità e territorio: Il ruolo delle associazioni di rappresentanza*, Tesi, Università di Bologna.
- Rodia M. (2000), *La certificazione sociale SA 8000: la qualità etica come elemento di differenziazione competitiva*, Tesi, Università di Bologna.
- Rosa y Rossi (1998), *Gli strumenti della programmazione negoziata*, Nota el CSC, Confindustria, Roma.
- Scapini J.C: (1998), *Desarrollo productivo de la Industria manufacturera*, Estadística y Economía, Segundo semestre, Santiago.
- Tendler J. y Amorim M. (1996), *Small firms and their helpers: lessons from demand*, World Development, Vol. 26, Elsevier-North Holland.
- Solazzo R. (1999), *Qualità e certificazione come nuove variabili competitive e territoriali: il caso di PMI Servizi SRL*, Tesi, Università di Bologna.
- Stumpo G. y Alarcon C. (1999), *Pequeñas y medianas empresas industriales en Chile*, Santiago, CEPAL.
- Unión Europea (2001), *Corporate and research-based Spin offs: proceedings from the experts workshop*, Bruselas, 18 de enero.
- Zavala J.M. y Yáñez A. (2002), *Comentarios al primer informe*, SBIF, Santiago.

## Páginas Web relevantes

### En Chile

- ❑ [www.gobiernodechile.cl](http://www.gobiernodechile.cl) (sitio del Gobierno)
- ❑ [www.economia.cl](http://www.economia.cl) (Ministerio de Economía)
- ❑ [www.direcon.cl](http://www.direcon.cl) (Dirección de Rel. Int., Ministerio de Relaciones Externas)
- ❑ [www.sbif.cl](http://www.sbif.cl) (Superintendencia de bancos e Instituciones Financieras)
- ❑ [www.tramitefacil.cl](http://www.tramitefacil.cl) (Servicio de tramitaciones varias, Minecon)
- ❑ [www.sitioempresa.cl](http://www.sitioempresa.cl) (Servicio a las empresas, Minecon)
- ❑ [www.corfo.cl](http://www.corfo.cl) (Corporación de Fomento del Minecon)
- ❑ [www.sercotec.cl](http://www.sercotec.cl) (Servicio de Cooperación Técnica, Minecon)
- ❑ [www.ine.cl](http://www.ine.cl) (Instituto Nacional de Estadística)
- ❑ [www.conama.cl](http://www.conama.cl) (Comisión Nacional del Medio Ambiente)
- ❑ [www.sesma.cl](http://www.sesma.cl) (Servicio Salud Metropolitano del Ambiente)
- ❑ [www.munitel.cl](http://www.munitel.cl) (Asociación chilena de las municipalidades)
- ❑ [www.mideplan.cl](http://www.mideplan.cl) (Ministerio de Planificación Nacional)
- ❑ [www.aduana.cl](http://www.aduana.cl) (Servicio de aduana)
- ❑ [www.sii.cl](http://www.sii.cl) (Servicio impuestos internos)
- ❑ [www.dae.cl](http://www.dae.cl) (Servicio de compras estatales)
- ❑ [www.inn.cl](http://www.inn.cl) (Instituto Nacional de Normalización)
- ❑ [www.proind.gov.cl/dpi/000\\_a\\_home\\_page.asp](http://www.proind.gov.cl/dpi/000_a_home_page.asp) (Propiedad Intelectual, Minecon)
- ❑ [www.asimet.cl](http://www.asimet.cl) (Gremio de productores metalmecánicos)
- ❑ [www.asexmachile.cl](http://www.asexmachile.cl) (Gremio de exportadores)
- ❑ [www.sofofa.cl](http://www.sofofa.cl) (Confederación de Gremios industriales)
- ❑ [www.diariopyme.cl](http://www.diariopyme.cl) (periódico internet para las Pymes)
- ❑ [www.revistamundopyme.cl](http://www.revistamundopyme.cl) (periódico internet para las Pymes)
- ❑ [www.noticiaspymes.com](http://www.noticiaspymes.com) (periódico internet para las Pymes)
- ❑ [www.mundopyme.cl](http://www.mundopyme.cl) (portal internet para las Pymes)

## En el Exterior

- [www.cna.it](http://www.cna.it) (Confederación Nacional de los Artesanos y Pequeñas Empresas de Italia)
- [www.unigrana.it/pages/qualita/home.html](http://www.unigrana.it/pages/qualita/home.html) (Consortio Grana Padano vegetariano de Italia)
- [www.artigiancassa.it/statistiche/](http://www.artigiancassa.it/statistiche/) (Institución financiera para Artesanos de Italia)
- [www.itcilo.it/delnet/](http://www.itcilo.it/delnet/) (Organización Internacional del Trabajo, Naciones Unidas)
- [www.minindustria.it/Dgcii/Relazione/](http://www.minindustria.it/Dgcii/Relazione/) (Ministero de Industria, Italia)
- [www.provincia.grosseto.it/se/patti/](http://www.provincia.grosseto.it/se/patti/) (Pacto territorial de la provincia de Grosseto, Italia)
- [www.Sa-intl.org](http://www.Sa-intl.org) (certificación internacional SA)
- [www.Aster.it](http://www.Aster.it) (Organismo regional para la Innovación)

## ANEXO I

**CUADRO A - EMPRESAS DE LA MUESTRA – MONTOS DE VENTAS Y NÚMERO DE TRABAJADORES**

Empresa	Sector	Valor máximo ventas - Año	Ventas valor 2001	Trabajadores v. máximo-Año	Trabajadores 2001
A	Text/Confec.	-	120 mlln. pesos		25
B	Mécanico	-	840 mlln. pesos	100 -1990	50
C	Text/Confec.	49 mlln pesos – 1987/91	26 mlln. pesos – 2000	11 int.+13 maquila – 1987/91	4 internos
D	Text/Confec.	130 mlln.pesos - 2001	130 mlln.pesos	15 internos + 6 maquila - 2001	15 internos + 6 maquila
E	Madera	-	120 mlln. pesos	29 - 1978/89	11
F	Muebles	-	-	30 - ?	18
G	Muebles	30 mlln. pesos - 2001	30 mlln. pesos	4 - 2001	4
H	Calzado	1200 mlln. pesos - 1990	800/900 mlln. Pesos	160 – 1989/90	90
I	Calzado	111 mlln. pesos - 1999	60/70 mlln.pesos	13 – 1993/99	5 internos + 2 maquila
L	Calzado al Detalle	480 mlln. pesos - 1997	240 mlln. pesos	8 – 1996/98	4
M	Textil	1995 mlln. pesos - 1999	1774 mlln. pesos	13 -1998	13
N	Farmacéutico	5500 mlln. pesos - 2001	5500 mlln. pesos	92 - 2001	92
O	Metalúrgico	-	-	12 – 1997/98	7 internos + 1
P	Vitivinicola	-	4.273,5 mlln. pesos - 2000	150 cooperantes - ?	69 cooperantes
Q (g.i.)	Vitivinicola	-	61.750 –65.000 mlln. pesos	-	-
R	Vitivinicola	-	-	-	100
S	Vitivinicola	-	330 mlln. pesos	-	30
T	Transporte	80 mlln. pesos mens. -1995/96	6/7 mlln. pesos mensuales	-	7 internos + 4 chóferes
U	Transporte	5 mlln. pesos mens. - 1995/96	2/3 mlln. pesos mensuales	1+3 chóferes – 1995/96	1+ 2 chóferes
V	Transporte	1,2-1,5 mlln. pesos mensuales	1,2 mlln. pesos mensuales	-	1 + 1 chófer
Z	Farmacéutico	680 mlln. pesos - 2001	680 mlln. pesos	50 - 2001	50
Y	Muebles	-	250 mlln. pesos	20 - 1998	20
J	Muebles	250/300 mlln. pesos– 1984/85	130 mlln. pesos	30 int.+100 maquila 1980/85	9 int. + 25 maquila
K	Muebles	2600 mlln. pesos - 2001	2600 mlln. pesos	100 - 2001	100
X	Calzado	-	200 mlln. pesos	45 - ?	20
A1	Text/Confec.	-	90 mlln. pesos	30 - ?	14
B1	Text/Confec.	-	190 mlln. pesos	14 -2001	14
C1	Servicios Informáticos	3250 mlln. pesos - ?	2275 mlln. pesos	100 - ?	80
D1	Farmacéutico	1000 mlln. pesos 1997/98	710 mlln. pesos	60 - 1997/98	30
E1 (g.i.)	Text/Confec.	-	producción 1 mlln prendas	-	600 + 70 maquilas

**CUADRO B - EMPRESAS DE LA MUESTRA – MERCADO INTERNO, EXPORTACIÓN Y VENTAJA COMPETITIVA**

Empresa	Sector	Mercado interno %	Exportación %	Exportación máxima - Año	Ventaja competitiva
A	T-C	100%	-	-	relación calidad/precio
B	Mecánico	100%	-	-	relación calidad/precio
C	T-C	100%	-	-	-
D	T-C	casi 100%	está intentando en u Profo	cuota muy baja, indefinida -2001	abastecimiento materias primas
E	Madera	100%	está intentando con Chile	-	venta directa – rel. calidad/precio
F	Muebles	100%	-	-	calidad de los RRHH
G	Muebles	100%	-	-	-
H	Calzado	100%	-	-	relación calidad/precio
I	Calzado	100%	-	-	venta directa – rel. calidad/precio
L	Calz. Detall.	100%	-	-	-
M	T	100%	está intentando con ASEXMA	-	relación calidad/precio
N	F	75%-80%	20%-25%	20%-25% - 2001	calidad de los RRHH
O	Metalurgico	100%	-	-	relación calidad/precio
P	Vitivin.	50%-55%	45%-50%	45%-50% - 2001	relación calidad/precio
Q (g.i.)	Vitivin.	25%	75%	-	-
R	Vitivin.	95%-97%	3% - 5%	3% -5% - 2001	red de distribución muy extensa
S	Vitivin.	23%	77%	77% - 2001	-
T	Transporte	100%	-	-	-
U	Transporte	100%	-	-	-
V	Transporte	100%	-	-	-
Z	F	55%	45%	45% - 2001	relación calidad/precio
Y	Muebles	100%	-	-	relación calidad/precio
J	Muebles	100%	-	-	relación calidad/precio
K	Muebles	60%	40%	40% - 2001	-
X	Calzado	no es nota la cuota	50-70 mila dóla	50-70 mila dólares	-
A1	T-C	100%	-	-	-
B1	T-C	100%	-	-	-
C1	Serv. Infor.	75%-80%	20%-25%	20%-25% varios años	calidad de los RRHH
D1	F	?	?	80% varios años	relación calidad/precio
E1 (g.i.)	T-C	100%	-	-	-

Nota : la letra C se refiere al sector de confecciones, la letra F al sector farmacéutico y de artículos sanitarios, y la letra T al sector textil.

**CUADRO C - EMPRESAS DE LA MUESTRA – INVERSIONES, CAPACITACIÓN Y MARCAS DE CUALIDAD**

Empresa	Sector	Inversiones			Capacitación externa		Certificaciones y marcas de calidad
		Ultimo año	Importe	Financiadore	Sence y d org.públi	Organ. privadas	
A	T-C	1990	-	Corfo	Sercotec	-	-
B	Mécanico	1997	-	banco	-	-	-
C	T-C	1989-90	-	banco	-	-	-
D	T-C	3 máquin.rectilneas	65 mil dólares	Corfo y banco	-	si	-
E	Madera	2001	500 mil pesos	-	-	-	-
F	Muebles	?	-	-	-	-	-
G	Muebles	?	-	-	-	-	-
H	Calzado	1993-94	-	banco	Sence	-	-
I	Calzado	-	-	-	-	-	-
L	Calz. Detall.	-	-	-	-	-	Est. APICALL sobre Inst. Contr. Cual.
M	T	proyecto tintoreria	4 millon. dólares	banco	-	ASEXMA	-
N	F	nueva planta en const.	-	banco	-	-	-
O	Métalurgico	-	-	-	-	-	-
P	Vitivin.	1998	700 millon. pesos	-	Sence	-	-
Q (g.i.)	Vitivin.	-	-	-	-	-	-
R	Vitivin.	2000	24 millon. pesos	-	Sence	-	-
S	Vitivin.	2001	-	-	-	-	PROFO DOC El Maule
T	Transporte	1998	52 mil dolares	banco	-	-	-
U	Transporte	1999	-	banco	-	-	-
V	Transporte	1999	-	leasing	-	-	-
Z	F	-	-	Corfo, Fontec	-	-	ISO 9002/EN 46002
Y	Muebles	2000	2,4 millon. pesos	proveedor	-	-	
J	Muebles	-	300/500mil pesos	-	-	-	
K	Muebles	-	120mil dólares	banco	Sence	-	
X	Calzado	1999	50 mil dólares	banco	Sence	-	
A1	T-C	1997	70 mil dólares	banco	Cinde-Corfo	-	
B1	T-C	1994	100 mil dólares	banco	Cinde-Corfo	-	
C1	Serv. Infor.	cada año	15% de ventas	-	Sepri	Univers, ASEXMA	
D1	F	1998	100 mil dólares	banco	-	-	ISO 9000
E1 (g.i.)	T-C	-	-	-	-	-	

Nota : la letra C se refiere al sector de confecciones, la letra F al sector farmacéutico y de artículos sanitarios, y la letra T al sector textil.

## **ANEXO II**

### **VISITAS REALIZADAS Y PERSONAS ENTREVISTADAS EN LA MISION DE OCTUBRE 2001**

#### **Ministerio de Economía**

1. Alvaro Díaz, Subsecretario de la División de Desarrollo Productivo
2. Juan Carlos Scapini, Director del Comité PYME Público-Privado
3. Francisco Meneses, Jefe de la División de Desarrollo Productivo
4. Gonzalo Rivas, Vicepresidente Ejecutivo de CORFO
5. Carlos Alvarez, Asesor de CORFO
6. Patricio Fernández, Director de SERCOTEC
7. Gonzalo Herrera, Responsable programa de Desarrollo e Innovación Tecnológica
8. Andres Gonzáles, Encargado de Regiones
9. Carlos Rubio, Responsable del área de Cooperativas
10. Alejandro Valenzuela, programa Desarrollo e Innovación Tecnológica
11. Carlos Rios Rebeco, Asesor de Desarrollo Productivo
12. Claudia Marró, Asesora en Desarrollo Productivo
13. Angélica Fuentes, Desarrollo Productivo de las Regiones
14. Ricardo Pulgar, Fomento financiero para las Pymes
15. Manuel Martínez, Fomento financiero para las Pymes
16. Carlos Diaz, Simplificación de Trámites
17. Marcia Varela, programa Desarrollo e Innovación Tecnológica
18. Carlos Navarro, programa Desarrollo e Innovación Tecnológica
19. Sebastian Saez, Jefe del Departamento de Comercio Exterior (DECOEX)
20. Lucy Cangas, Departamento de Comercio Exterior (DECOEX)

#### **Otros Ministerios y Entes Públicos**

21. Jaime Campos, Ministro de Agricultura
22. Gustavo Arriagada Morales, Intendente de la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras
23. José Miguel Zavala Matulic, Jefe Depto. Estudios de la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras
24. Alexis Guardia, DIRECON, Ministerio de Relaciones Externas
25. Rodrigo Cárcamo, Director de PROCHILE, Ministerio de Relaciones Externas
26. Lee Ward, Director Ejecutivo del Instituto Nacional de Normalización (INN)
27. Jorge Caro, Responsable de la Subsecretaría de Desarrollo Regional (SUBDERE), Ministerio de Interiores
28. Villaroel, Vice-Director del FOGAPE, BancoEstado
29. Jaime Gonzáles, Fondo Social de Solidaridad (FOSIS), Ministerio de Planeación
30. Jaime Acevedo, Servicio Nacional de Capacitación (SENCE)
31. Alberto Martínez, Instituto Nacional de Estadística (INE)
32. Carlos Ramírez, BancoEstado
33. Ivan Seguel, Asesor en la Fiscalía Económica
34. Varios representantes, Instituto Nacional de Desarrollo Agropecuario (INDAP), Ministerio de Agricultura

## **Embajadas**

35. Emilio Barbarani, Embajador de Italia
36. Fabrizio Lobasso, Secretario Comercial de la Embajada de Italia

## **Gremios y Sector Privado**

37. German Dastres Gonzáles, Presidente del gremio CONUPIA y de la Confederación de gremios CONAPYME
38. Chaquib Sufán Aidar, Secretario General del gremio CONUPIA
39. Roberto Seguel, CONUPIA
40. Andres Vicens, Vice-Presidente del gremio ASEXMA
41. Marcelo Abrigo, del gremio ASEXMA
42. Pablo Bosch, Director del gremio ASIMET
43. Mauricio Cordaro, Presidente de la Confederación de Camioneros de Chile
44. Rafael Cumsille Zapapa, Presidente de la Confederación de los Comerciantes Detallistas y del Turismo
45. Marcos Veragua, Confederación de los Comerciantes Detallistas y del Turismo
46. Mario García, Presidente del Instituto Textil
47. Armando Huerta, Confederación de Autobuses
48. Juan Araya, Confederación de Dueños de Camiones
49. Augusto Maureira, Director del INTECH
50. Reinaldo Cantarutti, Gerente de SOPROLE
51. Patricio Arriagada, Gerente de BRISA
52. Fernando Avila, Director de la Asociación Industrial de San Bernardo (AISB)

## **Organismos de Servicios a las Pymes**

53. Oscar Landerretche, CHILE 21 y ex-Ministro de Energía
54. Jorge Leiva, ex-Ministro de Economía
55. Oscar Muñoz, economista de FLACSO
56. Alicia Leiva, CHILE 21
57. Jorge Katz, CEPAL
58. Marco Dini, CEPAL
59. Giovanni Stumpo, CEPAL
60. Mario Cimoli, CEPAL
61. Enrique Román, Director de CEPRI
62. Irma Gutiérrez, FUNDES
63. Adolfo Arata, Universidad Santa María de Valparaíso
64. Renato Cabrera, Director del instituto CINDE
65. Victor Hugo Aguilera, CINDE
66. Otras personas presentes en las reuniones en la CEPAL, CHILE 21, Ministerio de Economía, CEPRI y FUNDES.

### ANEXO III

#### REUNION DEL COMITE PUBLICO-PRIVADO DEL 14 DE ENERO MINISTERIO DE ECONOMIA, SANTIAGO

NOMBRE	INSTITUCION	e-mail / FAX
Jorge Rodríguez Grossi	Ministro de Economía	
Alvaro Diaz	Subsecretario de Economía, Desarrollo Productivo	<a href="mailto:adiaz@minecon.cl">adiaz@minecon.cl</a>
Enrique Mattar	Presidente de la Superintendencia de Bancos	<a href="mailto:emarshall@sbif.cl">emarshall@sbif.cl</a>
Gustavo Arriagada Moráles	Vice-Intendente de la Superintendencia de Bancos	<a href="mailto:garriagada@sbif.cl">garriagada@sbif.cl</a>
Francisco Meneses	Jefe Desarrollo Productivo, Ministerio de Economía	<a href="mailto:fmeneses@minecon.cl">fmeneses@minecon.cl</a>
Jaime Pizarro	Gerente General del FOGAPE	
Andres Vicens	Vice-presidente del gremio ASEXMA	<a href="mailto:avicens@asexmachile.cl">avicens@asexmachile.cl</a>
Patricio Fernández	Director de Sercotec	<a href="mailto:sercotec@sercotec.cl">sercotec@sercotec.cl</a>
Rafael Cumsille	Presidente de la Confederación Com. Detalle	<a href="mailto:Conf.det@ctcreuna.cl">Conf.det@ctcreuna.cl</a>
Juan Carlos Scapini	Secretario Ejecutivo Comité Público-Privado	Jscapini@minecon.cl
German Dástres Gonzalez	Presidente de CONUPIA y de la CONAPYME	<a href="mailto:conupia@ctcinternet.cl">conupia@ctcinternet.cl</a>
Juan Araya	Confederación Dueños de Camiones	<a href="mailto:Info@camionero.cl">Info@camionero.cl</a>
Mauricio Cordaro Dougnac	Presidente de la Conf. de Dueños de Camiones	<a href="mailto:presidente@camionero.cl">presidente@camionero.cl</a>
Mario García V.	Presidente del Instituto Textil de Chile	<a href="mailto:intech@cepri.cl">intech@cepri.cl</a>
Carlos Rubio	Responsable del área de Cooperativas, Minecon	<a href="mailto:crios@minecon.cl">crios@minecon.cl</a>
Maria Agata Cappiello	NOMISMA	<a href="mailto:m.a.cappiello@katamail.com">m.a.cappiello@katamail.com</a>
Mario Davide Parrilli	NOMISMA	<a href="mailto:parrilli@economia.unife.it">parrilli@economia.unife.it</a>

## ANEXO IV

### REUNION DEL COMITE PYMES DEL 15 DE ENERO MINISTERIO DE ECONOMIA, SANTIAGO

<b>NOMBRE</b>	<b>INSTITUCION</b>	<b>e-mail / FAX</b>
Rodrigo Acevedo	Sence	<a href="mailto:Racevedo@sence.cl">Racevedo@sence.cl</a>
Alejandro Almonte	Corfo	<a href="mailto:Aalmonte@corfo.cl">Aalmonte@corfo.cl</a>
Mario Radrigán	Sercotec	<a href="mailto:Mradrigan@sercotec.cl">Mradrigan@sercotec.cl</a>
Marcelo Lobos	CNPC	<a href="mailto:Mlobos@cnpc.cl">Mlobos@cnpc.cl</a>
Raúl Arrieta	Ministerio de Economía	<a href="mailto:Rarrieta@minecon.cl">Rarrieta@minecon.cl</a>
Juan Carlos Scapini	Secretario Ejecutivo Comité Público-Privado	Jscapini@minecon.cl
Carlos Díaz	Ministerio de Economía	Cdiaz@minecon.cl
Juan Araya	Confederación Dueños de Camiones	<a href="mailto:Info@camionero.cl">Info@camionero.cl</a>
Gabriel Corcuera	Sercotec	<a href="mailto:Gabrielcorcuera@terra.cl">Gabrielcorcuera@terra.cl</a>
Marcos Veragua	Conf. Comercio Detallista	<a href="mailto:Conf.det@ctcreuna.cl">Conf.det@ctcreuna.cl</a>
Chaquib Sufán	Conupia	<a href="mailto:Conupia@ctcreuna.cl">Conupia@ctcreuna.cl</a>
Irma Gutiérrez	Fundes Chile	<a href="mailto:Igutierrez@fundes.org">Igutierrez@fundes.org</a>
Carlos Rubio	Ministerio de Economía	<a href="mailto:Crubio@minecon.cl">Crubio@minecon.cl</a>
Maria Agata Cappiello	NOMISMA	<a href="mailto:m.a.cappiello@katamail.com">m.a.cappiello@katamail.com</a>
Mario Davide Parrilli	NOMISMA	<a href="mailto:parrilli@economia.unife.it">parrilli@economia.unife.it</a>

## ANEXO V

### EMPRESARIOS Y REPRESENTANTES INSTITUCIONALES ENTREVISTADOS EN LA SEGUNDA MISION DE ENERO 2002

1. Ramon Miranda Rodriguez, empresa de confecciones de prendas de textil, Santiago
2. R. Barraza, Titular de la empresa Indumac de fabricación de mobiliario escolar, San Felipe
3. Giancarlo Ellena Poseck, Dueño y Gerente de Producción de empresa de Formas para calzado, Santiago
4. Gastón Bravo Calabrano, empresa metalmecánica, Santiago
5. Victor Aguilera, Subdirector del Instituto Internacional para la Innovación Empresarial, Universidad UTFSM de Valparaiso
6. Renato Cabrera, Director de la empresa CINDE de servicios a las Pymes, Universidad UTSFM de Valparaiso.
7. Adolfo Arata, Presidente de la Cámara de Comercio de Valparaiso
8. Pablo Straub, Gerente del Proyecto Motorola, Universidad de Valparaiso
9. Rubén Muñoz Silva, Gerente de Desarrollo de la empresa “de Fontana” de software para negocios vía internet, Valparaiso
10. Pedro Jorquera González, Empresario de prendas, La Ligua
11. Hector Cademartori, Empresario de prendas, La Ligua
12. Empresaria de fabricación de tejidos, La Ligua
13. Manuel, Empresario textil, La Ligua
14. Ariel Capetillo, responsable de Profo en La Ligua, afiliado a la empresa CINDE
15. Eugenio del Campo, Ingeniero de Proyectos, CINDE
16. Manuel Chandía, Empresario de madera y muebles de la Asociación ASIMC, La Granja
17. Samuel Contreras Vega, Empresario de madera y muebles de la Asociación ASIMC, L.G.
18. Patricio Villalobo, Empresario de madera y muebles de la Asociación ASIMC, L.G.
19. José Aguilera, Empresario de madera y muebles de la Asociación ASIMC, La Granja
20. Manuel Reyes Castro, Gerente comercial de la empresa MAVESA (prendas), del grupo Falabella, Santiago
21. Rafael Cumsille, Presidente de la Confederación Nacional del Comercio Detallista y Turismo
22. Roberto Zuñiga Belauzaran, Secretario de la Confederación Nacional del Comercio Detallista y Turismo
23. Otros Secretarios de Asociaciones varias de Detallantes (Carniceros, Licoreros, etc.)
24. Guillermo Aravena, Secretario de APICCAL, Asociación de Productores e Industriales del Cuero y Calzado de Santiago
25. Guillermo Aravena M., Empresario de dos empresas de venta al detalle de calzado y de materia prima y materiales de producciones para las industrias del calzado y marroquinería, Santiago
26. Empresario y Gerente de calzado Roque y Cia, Ltda, Santiago
27. Julio Quezada Farías, Titular y Gerente de la empresa Cris Car de calzado para niños
28. Carlos Valenzuela Sanchez, Titular y Gerente de ICV Industrial y Comercial Valenzuela de plásticos técnicos, matricería y mantenimiento industrial, Santiago
29. Yamal Shehadeh Nazzal y su hermano, Titulares de la empresa Textil Waky de tejidos de punto, Santiago
30. Maurizio Reginato Vásquez, Gerente de ventas de Biosano Laboratorio, empresa de productos farmacéuticos genéricos inyectables para uso humano, Santiago

31. Jorge Cornejo Bustamante, Sub-gerente de ventas de la empresa Biosano Laboratorio, Santiago
32. Claudio Schlack, presidente del Consejo de Administración de la cooperativa vitivinícola Los Robles, Curico, El Maule
33. Rodolfo Zorich Meza, Gerente de Operaciones de la vitivinícola Viña San Pedro, Molina, El Maule
34. Manuel José Henríquez, Subgerente comercial de la empresa Viña El Aromo, Talca, El Maule
35. Jorge Balduzzi Lopez, Titular y Gerente de la empresa Viña Balduzzi, San Javier, El Maule
36. Patricio Dueño, Titular y Gerente de la empresa familiar Mestertrans de prestaciones de servicios de transporte pesado en carretera, Santiago
37. Cercoguerra, Titular de la empresa de transporte Cercoguerra, Santiago
38. Raúl Croqueville Inda, Director de la empresa Inmed de fabricación de productos de consumo para hospitales, Santiago
39. Myriam Tamayo, Gerente de la empresa familiar Tamayo de transporte, Santiago
40. Pedro León Gomez, Coordinador Académico de la sede Central del instituto profesional Los Leones, Santiago
41. Juan Mastrilich Moreno, Vicerrector del instituto profesional Los Leones, Santiago
42. Otros docentes del Instituto Los Leones, Santiago
43. Abraham Vilches Villalobos, Presidente de la Cámara de Comercio de Muebles, Santiago
44. Abraham Vilches V., Titular y Gerente de la empresa Muebles Vilches, Santiago
45. Otros Empresarios del mueble de la Cámara del Mueble Arturo Prat, Santiago
46. Ciro Michea A., Titular y Gerente de la empresa Muebles Etruscos, Santiago
47. Daniel I. Nieto Prats, Sub-gerente general de la Host Chile s.a., empresa de servicio en soluciones tecnológicas software y hardware para empresas y sectores, Santiago
48. Henry F. Baldan, Gerente general de la empresa Kabal de sillas de ruedas para discapacitados, Santiago

## **EQUIPO CONSULTOR:**

### **Coordinadores:**

- **Prof. Patrizio Bianchi**, Decano de la Facultad de Economía de la Universidad de Ferrara; Presidente del Institute for *Industrial Development Policy*, de las Universidades de Ferrara, Italia, Birmingham, Gran Bretaña, Wisconsin, EEUU; Director de la revista científica *L'Industria* ; Asesor de la Unión Europea, BID, ONUDI y de varios Gobiernos.
- **Dott. Mario Davide Parrilli**, Investigador y Encargado para América Latina de la Universidad de Ferrara, Miembro del *Institute for Industrial Development Policy* y Director de la Escuela de Políticas para el Desarrollo Industrial de Managua, Nicaragua.

### **Colaboradores:**

- **Dott.ssa Maria Agata Cappiello**, Consultora Internacional sobre temas de desarrollo regional e industrial. Colaboradora de Unión Europea, ONUDI, Nomisma y otras agencias de desarrollo nacional e internacional. Ha coordinado y/o participado en varios proyectos de desarrollo en América Latina.
- **Dott. Daniele Donati**, Abogado y Experto en Derecho con especialización en Pymes y Colaborador Técnico de la Escuela de Especialización en Derecho Administrativo y Ciencias de Administración de la Universidad de Bologna.
- **Dott.ssa Silvana Medici**, Abogado y Experto de Derecho con especialización en Pequeñas y Medianas Empresas.

## SUMARIO

### INTRODUCCION GENERAL

### PARTE PRIMERA: OBSTACULOS NORMATIVOS

- Introducción y Metodología
- Las Pymes en Chile
- Cooperativas y Agrupaciones de Pymes
- Normativas financieras y *factoring*
- Actividades y Normas relativas al Subcontrato
- Normativas sobre los Incentivos para las Nuevas Empresas
- Normativa relativa a la Competencia
- Acceso de las Pymes a las Licitaciones Públicas
- Normativas sobre los Aspectos Laborales, Ambientales, Tributarios

### PARTE SEGUNDA: LAS FALLAS DE MERCADO

- Introducción y Metodología
- Descripción General de los Estudios de Casos
- Recursos Humanos
- Tecnología, Innovación y Calidad
- Asociacionismo y Servicios a las Empresas
- Financiamiento

### PARTE TERCERA: RECOMENDACIONES FINALES

- Recomendaciones finales
- Bibliografía
- Anexo I : Cuadros estadísticos de las empresas
- Anexo II : Lista de entrevistados en la misión de Octubre 2001
- Anexo III : Reuniones con Comité Público-Privado y Comité Pymes
- Anexo IV : Lista de empresarios entrevistados en la misión de Enero 2002
- Equipo de Consultores
- Sumario del Documento