

Políticas para *pequeñas y medianas* empresas en Chile

Cecilia Alarcón

Consultora

ceciliarcon@hotmail.com

Giovanni Stumpo

Oficial de Asuntos Económicos

gstumpo@eclac.cl

División de Desarrollo

Productivo

y Empresarial, CEPAL

A partir de 1991 el gobierno de Chile impulsó una nueva estrategia de fomento empresarial. El Programa de Apoyo a la Pequeña y Mediana Empresa define una serie de instrumentos orientados a corregir fallas de mercado y a mejorar la eficiencia, productividad, competitividad e inserción internacional de los productos chilenos de esas empresas. La importancia de las pequeñas y medianas empresas (PYME) en la economía nacional se refleja en su número y en su participación en la generación de empleo. La experiencia particularmente adversa de las crisis económicas de los años setenta y ochenta y la dificultad de estas empresas para adaptarse a las nuevas reglas del juego con un nuevo modelo de economía abierta impulsaron al gobierno a definir esa nueva estrategia de fomento. El objetivo de este artículo es identificar y analizar las políticas aplicadas, así como los efectos de las diferentes acciones llevadas a cabo y de los instrumentos utilizados. Si bien el marco estratégico de fomento ha definido nuevos instrumentos con importantes logros para el sector de las PYME, el impacto global de ellos es menos alentador. Los nuevos desafíos que enfrentan estas empresas en el contexto nacional son los de cómo masificar las experiencias exitosas y en qué forma replantear las estrategias que no han funcionado como se esperaba.

I

Introducción

En Chile, al igual que en la casi totalidad de los países de América Latina, las pequeñas y medianas empresas (PYME) son una realidad relevante desde el punto de vista tanto económico como social. Su aporte a la generación de empleo y a la producción es importante y se ha ido incrementando a lo largo de los años noventa.

La experiencia particularmente negativa de las crisis económicas de los años setenta y ochenta y la dificultad que tuvo la mayoría de las PYME para adaptarse a las nuevas reglas del juego del modelo de economía abierta y a una presencia del Estado reducida y diferente, llevaron al gobierno a plantear una estrategia de apoyo dirigida tanto a corregir las fallas de mercado que limitaban el acceso de estas empresas a

los mercados de factores como a incrementar su eficiencia, productividad e inserción internacional. La experiencia chilena ha mostrado importantes logros, por lo menos en la introducción de instrumentos y enfoques de política novedosos. Probablemente los resultados han sido menos alentadores en lo referente a la masificación y, por lo tanto, al impacto global de esos instrumentos y acciones.

En el presente artículo se analiza la participación de las PYME en la economía nacional, las características de las diferentes líneas de acción de fomento empresarial, las políticas aplicadas y el papel que ellas han cumplido en la solución de los problemas que tales empresas enfrentan. Finalmente, se reflexiona sobre el impacto de las políticas y se presentan las conclusiones.

II

La participación de las PYME en la economía

En Chile existen diferentes definiciones de las pequeñas y medianas empresas. El Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción (Ministerio de Economía), el Instituto Nacional de Estadísticas (INE) y otros organismos usan diferentes criterios para definirlos, lo que hace difícil comparar las informaciones respectivas.

Hasta 1993, el Ministerio de Economía definía a las pequeñas empresas como aquellas unidades productivas cuyas ventas netas anuales varían entre 2 400 y 25 000 unidades de fomento (UF), es decir, entre 72 000 y 750 000 dólares, mientras que se consideraba medianas empresas a aquellas cuyas ventas se colocaran entre las 25 001 y 50 000 UF (entre 750 000 y 1 500 000 dólares).¹ Por encima de ese límite se colocaba a las grandes empresas y por debajo de las 2 400 UF a las microempresas. A partir de 1994, el límite de ventas para la definición de la mediana em-

presa fue elevado a 100 000 UF (alrededor de 3 millones de dólares). Ese es el criterio actualmente utilizado por el Ministerio de Economía.

El cuadro 1 resume la información relativa al número de empresas según la clasificación del Ministerio de Economía y la información proporcionada por la Corporación de Fomento de la Producción (CORFO) que, a su vez, utiliza datos del Servicio de Impuestos Internos (SII). A partir de 1994, el cambio en la definición de las medianas y grandes empresas produjo una alteración en la serie relativa a esas dos categorías de unidades económicas, lo que obliga a considerar separadamente dos cuatrienios: 1990-1993 y 1994-1997.

En ambos períodos se observa que las PYME aumentan su participación en el número de empresas al final de cada serie. Los datos sobre las ventas presentan el mismo problema derivado del cambio de la definición de la empresa mediana y la grande a partir de 1994. Por lo tanto, también en este caso hay que considerar dos cuatrienios. Los datos del cuadro 2 muestran que, tanto en el primero como en el segundo, las grandes empresas son las únicas que exhiben tasas de crecimiento de las ventas superiores al promedio.

□ La última revisión por los autores se realizó en julio de 2000.

¹ La UF es una unidad de valor real, reajutable de acuerdo al índice de variación de precios. Al 12 de septiembre de 2000 una UF valía 15 507,40 pesos (alrededor de 27 dólares).

CUADRO 1

Chile: Número de empresas^a

	Serie 1				Serie 2			
	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Microempresa	364 110	372 311	387 016	400 529	404 599	408 371	423 319	432 431
Pequeña	52 473	59 249	65 611	69 489	71 984	75 570	77 798	78 805
Mediana	4 598	5 327	5 797	6 147	9 649	10 260	10 721	10 870
PYME	57 071	64 576	71 408	75 636	81 633	85 830	88 519	89 675
Grande	5 160	6 087	6 838	7 314	4 054	4 388	4 670	4 814
<i>Total</i>	<i>426 341</i>	<i>442 974</i>	<i>465 262</i>	<i>483 479</i>	<i>490 286</i>	<i>498 589</i>	<i>516 508</i>	<i>526 920</i>

Fuente: CORFO (2000).

^a Los datos de la serie 1 no son comparables con los de la serie 2.

Por el contrario, las otras categorías (microempresas y pequeñas y medianas empresas) crecen menos que el promedio y, por lo tanto, pierden peso relativo (cuadro 3). Las PYME pasaron de representar el 20.2% de las ventas totales en 1990 al 19.4% de ellas en 1993. Igualmente, luego de que fue ampliada la definición de “mediana empresa”, las PYME pasaron del 25.9% de las ventas en 1994 al 23.7% en 1997.

La información sobre ocupación presenta también problemas estadísticos. En primer lugar, los datos provienen de una fuente distinta de la utilizada para las otras variables (ventas de las empresas y número de empresas). Los datos de empleo se recolectaron a través de la Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN) que efectúa el Ministerio de Planificación y Cooperación (MIDEPLAN) a través del Departamento de Economía de la Universidad de Chile. Como se señaló anteriormente, la clasificación en este caso es realizada a partir de la cantidad de ocupados y, por lo tanto, no es compatible con la que utiliza la

Corporación de Fomento de la Producción (CORFO), que se basa en el monto de las ventas.

Además, hasta 1994 eran consideradas microempresas aquellas unidades productivas que ocupaban entre una y cinco personas, pequeñas empresas las que ocupaban entre seis y 49 personas, medianas empresas

CUADRO 2

Chile: Incremento total de las ventas de las empresas, 1990-1993 y 1994-1997 (Porcentajes)

	1990-1993	1994-1997
Microempresa	22.8	10.4
Pequeña	32.5	10.3
Mediana	32.9	13.2
PYME	32.6	11.6
Grande	41.0	26.8
<i>Total</i>	<i>38.3</i>	<i>22.0</i>

Fuente: CORFO (2000).

CUADRO 3

Chile: Ventas de las empresas^a
(En porcentajes)

	Serie 1				Serie 2			
	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Microempresa	5.5	4.8	4.9	4.8	4.9	4.6	4.6	4.4
Pequeña	14.1	13.3	13.9	13.5	13.8	13.2	13.0	12.5
Mediana	6.1	5.8	5.9	5.8	12.1	11.7	11.6	11.3
PYME	20.2	19.1	19.8	19.4	25.9	25.0	24.6	23.7
Grande	74.4	76.0	75.3	75.8	69.2	70.4	70.9	71.9
<i>Total</i>	<i>100.0</i>							

Fuente: Elaboración propia sobre datos de CORFO (2000).

^a Los datos de la serie 1 no son comparables con los de la serie 2.

las que empleaban entre 50 y 199 personas y grandes empresas las que superaban ese número. Sin embargo, a partir de ese año se redujo el límite superior para las microempresas a cuatro ocupados y, en consecuencia, se amplió el límite inferior de las pequeñas empresas a cinco ocupados. Por lo tanto, la información anterior a 1994 no es comparable con la de los años siguientes (por lo menos para las microempresas y las pequeñas empresas).

Teniendo en cuenta estas limitaciones, el cuadro 4 muestra que las PYME representan alrededor del 50% de la ocupación del país y que su participación en las ventas totales es de alrededor de 24%. La comparación de estos dos datos provee una primera identificación de las diferencias de productividad que existen entre las PYME y las grandes empresas.

La distribución de las PYME por sectores económicos muestra que su presencia es muy fuerte en las actividades comerciales —36.2% del total de las PYME— y claramente menor —12.9%— en la industria (cuadro 5). Por otro lado, el sector comercio concentra el mayor porcentaje de unidades productivas también en los casos de las microempresas y de las

grandes empresas: el 40.5% del total de las empresas del país operan en ese rubro, mientras que sólo el 7.5% de ellas corresponde a unidades industriales.

El análisis de estos datos muestra que las PYME tienen gran importancia en materia de empleo, pues en ellas trabaja alrededor de la mitad de los ocupados. Su peso, en cambio, es bastante menor en el total de las

CUADRO 4

Chile: Ocupación en las empresas
(Porcentajes)

	1990	1992	1994	1996
Microempresas ^a	43.9	41.8	39.7	40.4
Pequeñas ^a	29.0	31.6	33.6	36.6
Medianas	12.7	13.2	12.8	13.0
PYME	41.7	44.9	46.4	49.6
Grandes	14.4	13.3	13.9	10.1
<i>Total</i>	<i>100.0</i>	<i>100.0</i>	<i>100.0</i>	<i>100.0</i>

Fuente: Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN).

^a Los datos para 1994 y 1996 se basan en una definición de microempresa y pequeña empresa diferente de la de 1990 y 1992.

CUADRO 5

Chile: Distribución sectorial de las empresas en 1997
(Número y porcentajes)

Sector	Tamaño de empresa					Total		
	Microempresa	PYME	Grande					
Producción agropecuaria	54 174	12.5	8 672	9.7	121	2.5	62 967	12.0
Servicios agrícolas y caza	1 444	0.3	479	0.5	18	0.4	1 941	0.4
Silvicultura	2 380	0.6	965	1.1	41	0.9	3 386	0.6
Pesca	1 223	0.3	427	0.5	74	1.5	1 724	0.3
Minas, petróleo y canteras	966	0.2	476	0.5	97	2.0	1 539	0.3
Alimentos, bebidas y tabaco	4 455	1.0	2 679	3.0	313	6.5	7 447	1.4
Textil y cuero	6 033	1.4	2 290	2.6	158	3.3	8 481	1.6
Madera y Papel	7 675	1.8	2 363	2.6	174	3.6	10 212	1.9
Químicos, petróleo, caucho y metales	5 668	1.3	2 903	3.2	442	9.2	9 013	1.7
Maquinas e instrumentos	2 136	0.5	1 185	1.3	118	2.5	3 439	0.7
Otras manufacturas	638	0.1	157	0.2	6	0.1	801	0.2
Total industria	26 605	6.2	11 577	12.9	1 211	25.2	39 393	7.5
Electricidad, gas, agua	530	0.1	116	0.1	72	1.5	718	0.1
Construcción	15 407	3.6	6 618	7.4	587	12.2	22 612	4.3
Comercio	179 320	41.5	32 462	36.2	1 765	36.7	213 547	40.5
Restaurantes y similares	22 355	5.2	3 480	3.9	62	1.3	25 897	4.9
Transporte	33 727	7.8	7 956	8.9	234	4.9	41 917	8.0
Servicios financieros.	7 329	1.7	2 956	3.3	166	3.4	10 451	2.0
Servicios técnicos y profesionales	21 954	5.1	6 654	7.4	230	4.8	28 838	5.5
Servicios estatales, sociales e institucionales	4 830	1.1	978	1.1	49	1.0	5 857	1.1
Servicios de diversión y esparcimiento	3 640	0.8	651	0.7	26	0.5	4 317	0.8
Servicios personales y del hogar	33 407	7.7	3 626	4.0	41	0.9	37 074	7.0
Otras actividades	18 347	4.2	1 435	1.6	15	0.3	19 797	3.8
Sin información	4 793	1.1	147	0.2	5	0.1	4 945	0.9
<i>Total</i>	<i>432 431</i>	<i>100.0</i>	<i>89 675</i>	<i>100.0</i>	<i>4 814</i>	<i>100.0</i>	<i>526 920</i>	<i>100.0</i>

Fuente: CORFO (1998).

ventas (alrededor de 24%). El desempeño de estas empresas en los años noventa muestra también una distancia notable y cada vez mayor respecto de las grandes empresas. En otras palabras, pese a los resultados positivos de las PYME (en términos no sólo de

ocupación, sino también de ventas), el peso relativo de las grandes empresas se incrementó en los años noventa tanto en las ventas, como en las ventas por trabajador y por empresa e, inclusive, en el número de empresas.

III

Las políticas de apoyo a las PYME

En 1991 fue puesto en marcha el Programa de Apoyo a la Pequeña y Mediana Empresa (en adelante el Programa), que significó un cambio importante en comparación con la estrategia seguida por el gobierno militar, la que no consideraba necesario hacer distinciones en el tratamiento de las unidades económicas de diferente tamaño (Labarca, 1997). En efecto, durante el gobierno anterior se afirmaba que “los efectos beneficiosos de la apertura comercial podían ser aprovechados de un modo simétrico e igualitario por los distintos agentes económicos” (Cabrera, 1994).

El diagnóstico en que se basaba el programa de 1991, por el contrario, identificaba la existencia de restricciones al acceso de las PYME a los mercados de factores y servicios, esencialmente debido a asimetrías en la información, a la presencia de externalidades e inapropiabilidades, y a indivisibilidades y economías de escala.

A partir de ese diagnóstico, el Programa se basó desde el principio en una lógica de corrección de las fallas de mercado. La CORFO asumió funciones de secretaría ejecutiva de la política de fomento de las PYME, mientras que la responsabilidad del diseño estratégico de esta política quedó en el Ministerio de Economía.

Para la ejecución del Programa se elaboró un diseño institucional que incluye diferentes organismos públicos y privados que actúan en distintos niveles. Ese diseño se ha ido modificando a medida que se han ido implementando las políticas. Inicialmente la CORFO utilizó un esquema de administración directa de los dos principales instrumentos de fomento, con una delegación parcial en su filial, el Servicio de Cooperación Técnica (SERCOTEC). Sin embargo, a medida que la cobertura de esos instrumentos se ampliaba (al incorporarse cada vez más empresas beneficiarias) tuvo que modificar el esquema de administración, dada la imposibilidad de aumentar significativamente la cantidad de funcionarios públicos para atender la nueva demanda.

Por esta razón, a mediados de 1994 se introdujo un nuevo esquema de funcionamiento en el cual se definieron tres niveles o “pisos” (Maggi, 1999). En el primer nivel se encuentran las empresas y consultores privados que constituyen la oferta de servicios de asistencia técnica para las PYME. En el segundo se hallan los agentes operadores intermedios: el SERCOTEC y un conjunto de organizaciones privadas acreditadas ante la CORFO. Las tareas básicas de esos agentes son las de promover el uso de los instrumentos de fomento entre las empresas; servir de intermediarios entre éstas y la CORFO en las etapas de formulación, postulación y seguimiento del uso y resultado de dichos instrumentos; administrar contablemente los recursos privados y públicos involucrados en los programas, y supervisar la relación contractual entre las empresas y los proveedores.

“El esquema estableció desde un principio una estricta separación entre las funciones de primer y segundo piso, con la intención de que los agentes operadores intermediarios mantengan absoluta neutralidad respecto de los proveedores y se orienten a reducir las asimetrías de información entre la oferta y demanda de consultoría, pudiendo de esta forma arbitrar eventuales desacuerdos entre los proveedores y las empresas usuarias de dichos servicios” (Maggi, 1999).

En el tercer y último nivel se sitúa la CORFO, que es la institución responsable del diseño operativo y la reglamentación de los instrumentos; el diseño de los convenios marco con los agentes; la asignación y traspaso a éstos de los subsidios aprobados para los programas, y la evaluación de la marcha de los mismos.

Los instrumentos utilizados en las políticas de fomento de las PYME se agrupan en seis áreas: financiamiento, asistencia técnica, transferencia e innovación tecnológica, capacitación, fomento a la exportación y asociatividad.

1. Financiamiento

El acceso al financiamiento es uno de los problemas más complejos que las PYME deben enfrentar. El diagnóstico realizado por el gobierno a comienzos de los años noventa señaló la presencia de fuertes segmentaciones y discriminaciones según el tamaño de la empresa en los mercados de productos y factores, las que determinan, entre otras cosas, un acceso desigual a esos mercados. Por esta razón, el Programa introdujo un conjunto de instrumentos para reducir las desventajas que tienen que encarar las PYME en el mercado de crédito.

La CORFO había actuado anteriormente, en lo referente a programas de crédito y financiamiento, prescindiendo de forma directa; es decir, operando como institución de primer piso. Una evaluación cuantitativa de esta experiencia concluyó que ella había acarreado pérdidas importantes para el Estado. En 1990 la CORFO cerró el mecanismo de crédito directo y licitó su cartera, que en ese momento tenía un valor nominal de 714 millones de dólares. La diferencia entre el valor obtenido por la venta de la cartera y su valor nominal arrojó una pérdida de 514 millones de dólares para el Estado (Foxley, 1998).

A partir de 1990, la CORFO empezó a operar como una entidad de segundo piso: los créditos directos a los usuarios finales fueron reemplazados por el financiamiento a bancos y otros intermediarios especializados que canalizan los recursos hacia los clientes finales. De esta manera, se redujo sensiblemente el riesgo de pérdidas para el Estado. En la actualidad, dentro del nuevo esquema de segundo piso funciona un conjunto de programas que pueden ser agrupados en programas de crédito, de cuasi capital y de subsidios. A continuación se describen las características principales de estos grupos de programas.

a) Programas de crédito

– *Financiamiento de inversiones de medianas y pequeñas empresas.* Está orientado al financiamiento de proyectos de inversión que realizan empresas con ventas de hasta 30 millones de dólares. Financia inversiones en maquinaria, instalaciones, construcciones, obras civiles y servicios de ingeniería y montaje, así como el capital de trabajo asociado a dichas inversiones, hasta un 30% del monto total y por hasta cinco millones de dólares. Los plazos de amortización varían entre dos y 10 años.

– *Financiamiento de inversiones de pequeñas industrias.* Es financiado con recursos otorgados por el gobierno de Alemania a través del Kreditanstalt für Wiederaufbau y está destinado a financiar inversiones y capital de trabajo de empresas manufactureras con ventas de hasta tres millones de dólares mediante créditos de hasta 450 000 dólares. Los plazos varían entre 3 y 10 años.

– *Financiamiento de insumos de producción y comercialización en el extranjero.* Está dirigido a la adquisición de insumos para la producción de bienes y servicios exportables. Pueden utilizarlo empresas que venden hasta 30 millones de dólares, el crédito no puede superar los tres millones de dólares y el plazo es de dos a ocho años.

b) Programas de cuasi capital

– *Compra de bonos subordinados a bancos para financiamiento de PYME.* La CORFO compra bonos subordinados a bancos emisores, condicionando la compra a la colocación de créditos, por los bancos mismos, a pequeñas empresas con ventas anuales de hasta 25 000 UF (alrededor de 750 000 dólares) y al desarrollo de plataformas comerciales especializadas en la atención a pequeñas empresas.²

– *Financiamiento a Fondos de Inversión de Desarrollo de las Empresas (FIDES) para capital de riesgo.* Consiste en préstamos que la CORFO concede a los FIDES con la condición de que estos recursos sean destinados a aportar capital a las PYME que generan alto valor agregado o que se puedan identificar como empresas de alto contenido tecnológico.

c) Programas de subsidios

– *Cupones de bonificación de seguros de crédito (CUBOS).* Este programa está dirigido a solucionar la falta o insuficiencia de garantías reales que tienen las PYME para respaldar los créditos otorgados por las instituciones financieras. Estas instituciones contratan con una compañía aseguradora un seguro de crédito que cubre el riesgo de no pago por parte de los deudores. Un 72% de la prima de ese seguro es cofinanciado por el Estado a través de los CUBOS. Las empresas que pue-

² “Los bonos subordinados son valores de oferta pública cuya característica principal es que pueden imputarse al capital del banco emisor en una proporción que va decreciendo a medida que el instrumento se acerca a su vencimiento” (Foxley, 1998).

den beneficiarse con este subsidio son aquéllas con ventas inferiores a las 25 000 UF (alrededor de 750 000 dólares), lo que significa que está dirigido a las pequeñas empresas. Un caso particular es el de los CUBOS que se aplican a las empresas que desean desarrollar proyectos en zonas que han sufrido fuertes crisis económicas y están en procesos de reconversión productiva.³ En este caso el subsidio llega al 80% y está disponible también para empresas medianas.

Además de los mencionados, durante los años noventa operaron otros instrumentos financieros de apoyo a las PYME que ya no se utilizan. Entre éstos destaca el subsidio a la asistencia financiera (SUAF), creado en noviembre de 1991 para “eliminar la discriminación que sufren los pequeños y medianos empresarios al solicitar un crédito y no contar con la información contable organizada o no tener una presentación adecuada de su proyecto de inversión” (Cabrera, 1994).

El SUAF era una subvención que podían pedir las empresas con ventas inferiores a 25 000 UF (alrededor de 750 000 dólares) anuales y que estaba destinada a la contratación de consultores que prepararan y presentaran los antecedentes solicitados por las instituciones financieras para conceder un crédito a la empresa beneficiaria del SUAF. Posteriormente, como consecuencia del escaso interés que generó el instrumento, también se permitió participar a las empresas medianas. En 1996 el SUAF fue eliminado por la presencia de vicios administrativos debidos a fallas de control a los consultores. De todos modos, el poco éxito del instrumento se debió a la dificultad de “lograr que las instituciones financieras descansaran en la evaluación de deudores por terceras partes, en este caso, consultores incentivados con un subsidio estatal” (Foxley, 1998).

Otro instrumento eliminado fue una variante de los CUBOS que operó entre 1995 y 1997 y que subsidiaba el 50% de la prima de seguros de crédito de pequeños exportadores. Fue eliminado por su posible incompatibilidad con las normas de la Organización Mundial del Comercio.

2. Asistencia técnica

Con el objeto de mejorar la gestión de las PYME y facilitar el proceso de incorporación de nuevas tecnolo-

gías se crearon, a partir de 1993, los Fondos de Asistencia Técnica (FAT). A través de este instrumento las PYME pueden financiar la contratación de un consultor para mejorar su gestión global o solucionar problemas específicos vinculados con aspectos como los análisis de mercado, el diseño de productos, el rediseño de procesos productivos, el control de la contaminación y los sistemas de información.

Con los FAT se busca facilitar el acceso de las PYME a asesorías de esta índole y, al mismo tiempo, incentivar la formación de un mercado de consultorías especializadas en estas empresas. La gran mayoría de ellas utilizan este instrumento en forma individual, pese a que se admite que varias de ellas se asocien para contratar el mismo servicio. Pueden recurrir a las FAT las empresas cuyas ventas netas anuales sean superiores a 2 400 UF y no excedan las 100 000 UF.⁴

A partir de 1999, se ha incorporado al programa el financiamiento para la fase de diagnóstico. En una primera etapa, CORFO aporta 12 UF y el empresario debe contribuir con 3 UF. Mientras que en la fase de asistencia técnica propiamente tal CORFO cofinancia hasta 50% del costo total de la consultoría,⁵ hasta un máximo de 450 UF (alrededor de 13 000 dólares) por empresa y un tope anual de hasta 150 UF (alrededor de 4 400 dólares).

En el caso de un FAT Colectivo —por lo menos tres empresas— la CORFO aporta 30 UF para la fase de diagnóstico y los empresarios contribuyen con 10 UF. En cambio, para asistencia técnica la CORFO cofinancia hasta 50% del costo total de la consultoría con un máximo de 100 UF por empresa al año.

La CORFO delega la administración de estos fondos en agentes intermediarios (entidades de “segundo piso”) cuya especialización y cercanía con los usuarios finales debe permitir una mayor eficacia de la operación. Estas entidades deben calificar la pertinencia de las consultorías, aprobar los contratos de asesoría, hacer seguimiento de su ejecución y girar los subsidios previa comprobación de la ejecución.

³ Tales son los casos de la zona del carbón (provincia de Arauco y comunas de Lota y Coronel), de las provincias de Arica y Parinacota, y de las regiones XI y XII.

⁴ Se podrán incorporar empresas con ventas netas anuales inferiores a 2 400 UF y superiores a 100 000 UF siempre y cuando, a la fecha de la solicitud, estén participando en algún otro programa de fomento de la CORFO o en Comités de Exportación con financiamiento de ProChile.

⁵ El porcentaje de cofinanciamiento aumenta a 60% en el caso de empresas con ventas inferiores a las 25 000 UF y llega a 70% si se trata de una asistencia técnica en áreas temáticas a las que la CORFO asigna prioridad (como riego, calidad y medio ambiente).

CUADRO 6

Chile: Cantidad de operaciones financiadas a través de los Fondos de Asistencia Técnica (FAT)

1994	1995	1996	1997	1998	1999
349	1 428	1 487	4 406	4 652	6 632

Fuente: CORFO (1998).

El propósito central de los FAT es superar las asimetrías de información que desalientan la utilización de servicios externos de consultoría por las PYME, a la vez que promover una mayor profundidad de este mercado, mostrando a las empresas demandantes la utilidad de asesorías externas para resolver problemas operativos y definir sus estrategias de negocios y de modernización. Pero aunque han tenido una demanda creciente (cuadro 6), las evaluaciones efectuadas a partir de muestras de empresas no arrojan resultados concluyentes, debido sobre todo a la dificultad de aislar los efectos de una consultoría en el desempeño de la empresa con posterioridad a su realización (Universidad de Chile, 1997b). No obstante, una de esas evaluaciones señala que “el FAT ha demostrado resultados exitosos en dos dimensiones principales: configuración de una oferta de consultorías especializadas en la PYME, la cual no estaba organizada previamente, y en una valorización progresiva por parte de las PYME de los servicios de asistencia técnica provistos por consultoras privadas” (Castillo, 2000).

Un elemento que genera permanente discusión en torno a este instrumento es que el principal incentivo se sitúa del lado de la oferta de consultores, que a menudo incentivan el uso del instrumento más allá de lo necesario. Con frecuencia las empresas contratantes no tienen plena conciencia del valor del servicio, por cuanto perciben como su costo total el porcentaje minoritario que ellas aportan, y no exigen un mínimo de pertinencia y profundidad en los resultados de la consultoría. Para evitar la selección de oferta de consultoría de mala calidad o el mal uso del subsidio (simulando el copago empresarial), la CORFO y los agentes operadores se han preocupado de establecer criterios selectivos en el registro de consultores y de sancionar severamente las prácticas ilícitas que se detecten (Maggi, 1999).

3. Desarrollo tecnológico

El principal instrumento utilizado para impulsar el desarrollo tecnológico de las empresas es el Fondo Na-

cional de Desarrollo Tecnológico y Productivo (FONTEC). Este fondo, creado en 1991, puede ser utilizado por todo tipo de empresas —por lo tanto, no es un instrumento orientado exclusivamente a las PYME— y está destinado a promover, orientar, financiar y subvencionar la ejecución de proyectos de investigación y desarrollo tecnológico, de adquisición de infraestructura tecnológica y, en general, de fomento de todas las etapas de desarrollo de un producto tecnológico.

Este fondo opera a través cinco líneas de financiamiento:

- *Innovación tecnológica.* Se trata de proyectos de investigación y desarrollo de tecnologías de productos, de procesos y de servicios, incluyendo modelos, prototipos y pruebas de introducción al mercado. El financiamiento otorgado por el FONTEC es una subvención que no puede superar el 50% del costo total del proyecto.
- *Infraestructura tecnológica.* Esta línea incluye las inversiones en infraestructura física, instalaciones y equipamiento científico y tecnológico, así como en capacitación técnica de los recursos humanos asociados al proyecto de infraestructura que cumplan funciones de apoyo a los procesos productivos y al desarrollo tecnológico de las empresas. El FONTEC otorga una subvención máxima de 20% o 30% del costo total del proyecto, dependiendo de si la presentación es individual o asociativa.
- *Transferencia asociativa.* En este caso, se subvencionan proyectos en los cuales participan cinco o más empresas de un mismo sector o de sectores afines. En general, abarca la programación y realización de misiones tecnológicas al extranjero, para las cuales el FONTEC otorga una subvención máxima de 45% del costo total con un tope de 100 000 dólares.
- *Entidades y centros de transferencia.* También esta línea se refiere a procesos asociativos que, en este caso, están destinados a la creación de entidades (centros de transferencia tecnológica) cuyo objetivo es la prospección, desarrollo, difusión, transferencia y adecuación de tecnologías en las empresas a fin de contribuir a su modernización. La subvención máxima puede llegar a 50% del costo del proyecto con un límite de 400 000 dólares.
- *Estudios de preinversión.* Esta línea está dirigida a estimular las inversiones con contenido de innovación mediante la financiación de estudios de preinversión. La subvención alcanza a 50% del valor del estudio con un tope de 15 000 dólares.

CUADRO 7

Chile: Proyectos financiados por el Fondo Nacional de Desarrollo Tecnológico y Productivo (FONTEC), por sectores.

Sector	Número de proyectos	Costo total (miles de dólares)	Aporte FONTEC (miles de dólares)	Aporte empresa (miles de dólares)	Estructura del aporte FONTEC (porcentajes)
Agropecuario	236	27 414	12 281	15 133	20.2
Forestal	28	3 537	1 628	1 909	2.7
Pesca y acuicultura	74	13 338	6 018	7 320	9.9
Minería	36	7 522	3 141	4 381	5.2
Manufactura	394	59 152	23 651	35 501	38.9
Energía, gas y agua	5	1 188	763	424	1.3
Construcción	28	3 173	1 318	1 855	2.2
Servicios	63	10 484	4 912	5 572	8.1
Informática	104	14 495	5 395	9 099	8.9
Biotecnología	29	3 271	1 599	1 671	2.6
<i>Total</i>	<i>997</i>	<i>143 574</i>	<i>60 705</i>	<i>82 865</i>	<i>100.0</i>

Fuente: CORFO (1998).

CUADRO 8

Chile: Proyectos financiados por el Fondo Nacional de Desarrollo Tecnológico y Productivo (FONTEC), por línea de financiación
(Miles de dólares)

Línea	Número proyectos	Aporte FONTEC (miles de dólares)	Estructura (porcentajes)
Innovación tecnológica	812	50 882	83.8
Infraestructura tecnológica	17	2 833	4.7
Transferencia asociativa	152	4 853	8.0
Entidades y centros de transferencia	6	2 014	3.3
Estudios de preinversión	10	123	0.2
<i>Total</i>	<i>997</i>	<i>60 705</i>	<i>100.0</i>

Fuente: CORFO (1998).

Entre septiembre de 1991 y julio de 1998, el FONTEC aprobó y financió 997 proyectos (cuadros 7 y 8). Si bien el FONTEC no está dirigido específicamente a las PYME es probable que un porcentaje importante de las financiaciones concedidas sea utilizado por ese tipo de unidades productivas. En efecto, según datos para el período comprendido entre septiembre de 1991 y junio de 1994, el 75.8% de los 236 proyectos aprobados y el 72% de los fondos fueron utilizados por empresas pequeñas, medianas y en formación (Cabrera, 1994).

4. Capacitación

A partir de 1976, el gobierno militar privatizó la responsabilidad gerencial y administrativa de los servicios nacionales de capacitación al transferir el control de casi 70 liceos industriales y el Instituto Nacional de Capacitación (INACAP) a la principal asociación empre-

sarial del país (Confederación de la Producción y el Comercio), y al centrar en las empresas la iniciativa y gestión de los programas de capacitación financiados por el Estado a través del Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (Salazar, 1997).

El instrumento principal en este campo es la franquicia tributaria que permite a los empresarios descontar de su declaración de impuestos hasta el 1% de las remuneraciones anuales imponibles o un valor equivalente a 13 unidades tributarias mensuales (UTM), alrededor de 660 dólares.⁶ Se trata, por lo tanto, de un subsidio a la demanda empresarial de capacitación en

⁶ De conformidad con el artículo 8 del Código Tributario (Decreto Ley No 830/74), la UTM es la cantidad de dinero cuyo monto, determinado por ley y permanentemente actualizado, sirve como medida o punto de referencia tributaria; en agosto de 1999 su valor era de 26 153 pesos (alrededor de 51 dólares).

el cual participan diferentes actores. En primer lugar, el Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE), organismo técnico descentralizado del Estado que se relaciona con el gobierno a través del Ministerio del Trabajo y Previsión Social, administra el incentivo tributario que el Estado ofrece a las empresas para capacitar a su personal (SENCE, 1998). En segundo lugar, intervienen los organismos privados de capacitación (organismos técnicos de ejecución, universidades, institutos profesionales y centros de formación técnica) que ejecutan los programas de capacitación. Finalmente, participan las empresas que determinan la demanda de capacitación.

Los resultados de este instrumento no han sido muy alentadores para las PYME. En efecto "entre 1990 y 1994 sólo el 18.84% de estas empresas utilizaron la franquicia tributaria ocupando sólo 7.56% de los montos disponibles" (Salazar, 1997). El problema principal es que el monto total de los salarios pagados por el pequeño empresario (y a menudo también por el mediano) es bastante reducido y hace que la franquicia no alcance valores que justifiquen la contratación de servicios de capacitación. Por esta razón, a partir de 1997 el límite hasta el cual es posible utilizar la franquicia ha sido elevado de tres a trece UTM, siempre y cuando ese valor sea superior al 1% del total de las remuneraciones anuales imponibles. Sin embargo, es improbable que este cambio conduzca a resultados significativamente diferentes.

Por la misma razón, a partir de 1995 el SENCE desarrolla el programa de capacitación para la microempresa y pequeña empresa que se articula en dos líneas, ambas orientadas a mejorar la gestión. La primera está dirigida a propietarios, gerentes o quienes ejerzan funciones administrativas en empresas con ventas anuales inferiores a las 25 000 UF (alrededor de 750 000 dólares). La segunda está dirigida a pequeños productores agrícolas.

Otra medida para mejorar el acceso de las unidades de menor tamaño a la capacitación laboral fue la creación del Fondo Nacional de Capacitación (FONCAP) en 1998, que entre sus líneas de acción incluye subsidios a los que pueden acceder empresas cuyas ventas anuales no superen las 13 000 UTM (alrededor de 663 000 dólares). Esos subsidios tienen un tope máximo de 26 UTM (alrededor de 1 300 dólares) por empresa al año.

5. Fomento a la exportación

La mayoría de los instrumentos disponibles en Chile para fomentar las exportaciones han sido diseñados sin

tener en cuenta, por lo menos explícitamente, el tamaño diferente de las empresas que pueden dirigir sus ventas hacia los mercados externos. Sin embargo, algunos programas han revelado ser de cierta importancia para las PYME.

El Sistema Simplificado de Reintegro a las Exportaciones Menores, conocido como Reintegro Simplificado, permite que las empresas exportadoras de productos no tradicionales reciban la devolución de un pequeño porcentaje del valor fob de sus exportaciones (entre 3.5% y 10%). En el país existe un mecanismo general de reintegro que permite que las empresas recuperen los aranceles pagados al importar insumos que han sido utilizados para producir los bienes exportados. Sin embargo, este instrumento requiere de un trámite complejo, por lo que recurren a él principalmente empresas grandes que cuentan con el personal y la información necesarios para realizarlo. Con miras a facilitar dicho trámite para las PYME y para empresas que exportan ocasionalmente se introdujo el Reintegro Simplificado, que ha sido muy eficaz para atraer a diversas PYME a la actividad exportadora (Macario, 1998). El porcentaje del reembolso es variable y está relacionado con el monto de las exportaciones totales del producto: cuanto mayor sea ese monto, menor será el porcentaje aplicable, hasta llegar a un tope más allá del cual el subsidio desaparece.

El Reintegro Simplificado, sin embargo, está destinado a desaparecer a corto plazo, pese a su éxito, debido a que es posible que una empresa exportadora reciba el reembolso sin haber utilizado insumos importados, lo cual convierte el instrumento en un subsidio. Esta situación está en conflicto con los acuerdos de la Ronda Uruguay que fijan el año 2002 como fecha tope para eliminar los subsidios a la exportación (Macario, 1998).

Un segundo instrumento, dirigido más explícitamente a las PYME, es el Programa de Apoyo a la Gestión de Empresas Exportadoras (PREMEX) cuyo objetivo es promover la capacidad exportadora de las empresas manufactureras y de programas de computación. El PREMEX cofinancia la contratación de consultores de alto nivel para el diagnóstico, diseño e introducción de mejoras en la gestión de las empresas que permitan elevar la eficiencia en los procesos productivos y procesos de planificación de la producción, incrementar la calidad de los productos, optimizar los sistemas de información de apoyo a la producción e impulsar la automatización de los procesos.

A través del mismo programa, en la fase de diagnóstico, la CORFO financia hasta el 60% del valor de las consultorías, con un tope de 80 UTM (alrededor de

4 000 dólares) para el subsidio. En la etapa de ejecución, se llega a un aporte de hasta 870 UTM (alrededor de 44 000 dólares) que cubre hasta el 50% del valor de la consultoría de proceso. Pueden acceder al PREMEX las empresas exportadoras con exportaciones de hasta 200 000 dólares y ventas netas totales de hasta 10 millones de dólares en el año anterior. El énfasis en el apoyo precompetitivo, la ausencia de metas de exportación y el pequeño monto del subsidio permiten suponer que pueda ser considerado como un subsidio no recurrible y por lo tanto compatible con las normas de la OMC (Macario, 1998).

En relación al apoyo a las actividades de exportación, dos instituciones han destacado por la importancia de sus actividades: PROCHILE y ASEXMA. La Dirección de Promoción de Exportaciones del Ministerio de Relaciones Exteriores (PROCHILE) fue creada en 1975 con los objetivos de promover las exportaciones, en particular las no tradicionales, diversificarlas y abrir nuevos mercados. Esta institución cuenta con un presupuesto anual de 22 millones de dólares (de los cuales 10 millones están destinados a la promoción agrícola) y cofinancia estudios de mercado, publicación de catálogos y participación en ferias y misiones comerciales. Además apoya grupos de empresas para que abran oficinas en el extranjero. El papel de PROCHILE parece haber sido más relevante en la incorporación de empresas medianas (más que pequeñas) a la actividad exportadora.

La Asociación de Exportadores de Manufacturas (ASEXMA) es una entidad gremial que ofrece a sus afiliados servicios de información sobre aranceles, trámites para exportar e incentivos utilizables; apoya también la realización de análisis de mercado y la participación en ferias y misiones comerciales. Además, lleva adelante el Proyecto de Fomento a la Pequeña y Mediana Empresa (PROPYME), con la cooperación técnica de Alemania, que está dirigido a mejorar la capacidad exportadora de unas 40 PYME.

6. Asociatividad

A partir de 1991, el gobierno ha buscado fomentar la asociatividad entre empresarios de rubros similares o complementarios ubicados en una misma localidad mediante proyectos de fomento (PROFO). La hipótesis central sobre la cual descansa ese instrumento es que el principal problema de la PYME no es tanto su tamaño sino su aislamiento y que, por lo tanto, conviene canalizar los recursos a grupos de empresas, más que a empresas individuales.

Formalmente, un PROFO es una entidad asociativa con personalidad jurídica que reúne a pequeños y medianos empresarios por un máximo de tres a cuatro años. Puede estar conformado por al menos cinco empresas y hasta un 30% de sus integrantes pueden ser empresas con ventas superiores o inferiores a las que caracterizan a las PYME. Su administración está a cargo de un gerente nombrado por sus propios miembros y cuyo costo de funcionamiento es sufragado en forma compartida por recursos públicos y privados. La CORFO puede financiar hasta el 70% de los costos totales del programa de trabajo el primer año. Los empresarios, en cambio, deben financiar por lo menos el 30% de los costos el primer año, 40% el segundo año y 50% el tercero. En general, la CORFO cofinancia actividades por un máximo de tres años. Sin embargo, es posible conseguir una prórroga para el cuarto año en caso de comprobarse resultados positivos y si el grupo de empresas decide extender su proyecto asociativo hacia consorcios o inversiones comunes.

El monto del subsidio puede llegar a alrededor de 100 000 dólares anuales por grupo con un límite de 12 000 dólares por empresa participante. Las actividades y tipos de gastos que pueden financiar estos fondos son: las remuneraciones del gerente del PROFO y otro personal de apoyo, seminarios de transferencia tecnológica, exposiciones, muestras y consultorías, viajes, capacitación y adquisición de libros y revistas especializadas. La CORFO es el organismo responsable de regular el marco general en que se desenvuelven esos programas y de aprobar y asignar los recursos financieros. Entre los operadores intermedios encargados de poner en marcha —y en algunas ocasiones administrar— los PROFO hay organismos públicos como el SERCOTEC y asociaciones gremiales privadas como el Instituto Textil y la ASEXMA. La CORFO actúa como agencia de tercer piso, por lo cual no tiene funciones de ejecución directa. Su papel es, entre otros, el de definir las características del programa, aprobar la constitución de un PROFO cuando un grupo de empresarios así lo solicita al organismo operador, poner a disposición del grupo un porcentaje de los recursos globales requeridos por el proyecto y regular las condiciones en que operan.

La gestión se ha descentralizado con el tiempo. El SERCOTEC fue la institución que promovió y administró los primeros PROFO. En 1994, se determinó que la ejecución del programa podía estar en manos de operadores privados debidamente autorizados por la CORFO. Esta disposición apuntó a flexibilizar la gestión y bajar los costos administrativos. Una innovación interesante fue incluir a asociaciones gremiales de empresarios como posibles agentes operadores.

Los primeros PROFO se iniciaron en 1992 y, desde esa fecha, su número se ha elevado año a año. La importancia que han adquirido en la política gubernamental de fomento de las PYME se refleja en el aumento de los fondos que se les destinan y en la cantidad de empresas involucradas.

En 1996, la CORFO encargó a la Universidad de Chile una evaluación de este instrumento de fomento. Sobre la base del análisis de 257 empresas, correspondientes a 29 PROFO, la evaluación identificó un conjunto de elementos positivos asociados a la utilización de este instrumento (Universidad de Chile, 1997a). En particular, los resultados permiten considerar que los principales logros se han concentrado principalmente en tres campos:

- Organización y gestión de la empresa mediante la incorporación de elementos de planificación, mejor especificación de roles y funciones, focalización de la producción para el logro de economías de escala e incorporación de modernas estrategias de comercialización.
- Acumulación de capital humano mediante un mayor acceso a la capacitación en gestión gerencial, así como del personal de producción a la capacitación profesional.
- Acceso a institutos tecnológicos, asesores, consultores e inclusive a fondos de fomento como el FONTEC y los FAT.

Los empresarios encuestados estimaron que los PROFO habían tenido un efecto particularmente positivo en el conocimiento de mercados y tecnologías y las posibilidades de realizar nuevos negocios (cuadro 9).

La evaluación de los PROFO demuestra que éstos pueden ser útiles a las empresas participantes. Como resultado de la asistencia recibida, algunas de ellas han llevado a cabo modificaciones de cierta importancia en

CUADRO 9

Chile: Percepción de los empresarios sobre los beneficios de los proyectos de fomento (PROFO)

(Porcentaje de empresarios encuestados)^a

Mejor conocimiento de mercados	48
Nuevas oportunidades de negocios	42
Conocimiento de tecnologías	39
Mejora en posición competitiva	37
Aumento de rentabilidad por mayor volumen de ventas	27
Aumento de rentabilidad por reducciones de costos	19
Mejora en la capacidad de financiamiento	18
Aumento de rentabilidad por mayor precio del bien	17

Fuente: Universidad de Chile (1997a).

^a Cada empresario podía identificar más de un factor.

algunas prácticas productivas y empresariales, lo que se ha traducido en mejoras en la productividad y los salarios pagados (Universidad de Chile, 1997a).

La evaluación también puso en evidencia que el tipo de agente intermediario es otro elemento que hace una diferencia. Se observó que, en general, la figura de agente privado estructurado sobre la base de gremios empresariales muestra mejores resultados económicos y mayor potencialidad de lograr un espacio para la cooperación técnica y de negocios entre las empresas participantes.

En cuanto a la conformación del grupo, se mencionó la necesidad de contar con cierta heterogeneidad entre las empresas (la presencia de una o dos más grandes, y sobre todo exportadoras, puede tener un efecto de demostración para el resto) y con empresas cuyos mercados individuales no se traslapen significativamente.

Sin embargo, la misma evaluación dejó en claro que el programa fue insuficiente para corregir importantes fallas de mercado, como la falta de acceso de las PYME al financiamiento para inversión e innovación en igualdad de condiciones con las grandes empresas, y a recursos humanos calificados. Todas las firmas encuestadas señalaron que estos elementos se hallaban entre sus principales obstáculos (cuadro 10).

De la misma manera, la evaluación realizada (Universidad de Chile, 1997a) señala que “el alcance de los resultados del programa es menor cuando se trata

CUADRO 10

Chile: Principales obstáculos señalados por las empresas

(Porcentaje de empresas encuestadas)^a

Falta de financiamiento	42
Falta de personal calificado en producción	31
Concentración de clientes	31
Política económica	27
Máquinas y equipos anticuados	25
Falta de personal administrativo calificado	22
Falta de capacidad instalada	21
Problemas de cobranza	21
Problemas de inventarios	19
Falta de información sobre tecnologías	19
Resistencia al cambio del personal	18
Retrasos en respuesta al cliente	15
Producción concentrada en pocos productos	15
Falta de cumplimiento de proveedores	10
Incapacidad para cumplir con normas técnicas	9
Calidad deficiente	7
Rotación de personal	7
Productos obsoletos	1

Fuente: Universidad de Chile (1997a).

^a Cada empresa podía identificar más de un factor.

de encontrar evidencia de mejoras significativas y diferenciales para el desarrollo y mejora procesos productivos y/o productos (salvo cambios en el *lay-out* o

en la informatización)". Es decir, que el impacto del programa sobre los procesos de innovación parece haber sido bastante limitado.

IV

Reflexiones sobre el enfoque de política

A diferencia de la mayoría de los países de América Latina, Chile aplica desde hace casi una década una política explícita de apoyo y fomento para las PYME. Esta política ha sido diseñada e implementada en el nuevo marco de desregulación y de abandono de las políticas de oferta estatal directa que caracterizó al país, en etapas con rasgos diferentes, desde mediados de los años setenta. Las características generales de los instrumentos utilizados han obedecido a una lógica de corrección de las fallas de mercado, horizontalidad de las intervenciones y subsidio a la demanda.

Mediante instrumentos con esas características se buscaba: i) garantizar criterios de acción homogéneos en todo el país, ii) limitar la discrecionalidad de los funcionarios públicos, tanto a nivel central como regional, iii) asegurar la transparencia en el uso de los recursos públicos, iv) orientar los recursos disponibles hacia los ámbitos de acción considerados más importantes, v) reducir los requerimientos profesionales de la institución gestora de los instrumentos, vi) determinar el nivel de desarrollo, el grado de interés y la capacidad de respuesta de mercados sobre los cuales no se tiene conocimiento directo y específico y vii) conseguir cofinanciamiento privado para las acciones de fomento (Dini y Katz, 1997).

Hasta 1994, es decir, en los primeros años de aplicación del programa de apoyo a las PYME, la CORFO mantuvo la operación directa de los instrumentos. A partir de ese año se redefinió la estrategia de acción y la CORFO concentró sus actividades de fomento de las PYME en el nivel estratégico ("tercer piso") y favoreció la creación de una red de agentes articuladores (públicos y privados) "cuya función básica es precisamente diseñar programas de fomento para el desarrollo de las empresas, articulando los clientes (las empresas) con los proveedores de servicios de apoyo (consultores), a través de los instrumentos disponibles" (Dini y Katz, 1997). Uno de los elementos que determinó ese cambio fue la imposibilidad de ampliar la cobertura de los instrumentos utilizados sin elevar fuerte-

mente los costos de administración de las políticas. Por el contrario, el proceso de reorganización de la estructura pública de fomento llevó a una reducción de funcionarios en la CORFO (de 601 en 1994 a 464 en 1995) y en el SERCOTEC (de 315 en 1993 a 198 en 1995).

Además, varias funciones administrativas de la CORFO y el SERCOTEC fueron descentralizadas, y se ampliaron las atribuciones de los directores regionales. La modificación del esquema de funcionamiento, con la introducción de una red de agentes privados en el "segundo piso", ha sido muy importante para incrementar la cobertura de los instrumentos, dadas las mencionadas restricciones a la ampliación de la "oferta" directa pública, y probablemente ha contribuido a aumentar la aceptación de la política de apoyo a las PYME entre los empresarios.

En términos de cobertura anual, se pasó de alrededor de 2 000 empresas atendidas en 1993 a más de 4 000 en 1996 y de 8 000 en 1998. Los recursos asignados a las actividades de apoyo a las PYME se elevaron apreciablemente entre 1994 y 1999 (cuadro 11). Aumentaron fuertemente los recursos asignados al fomento de las PYME, tanto en los dos subtotales como en el total. En este último, el gasto subió de 36 millones de dólares (efectivamente gastados) en 1994 a más de 95 millones (presupuestados) para 1999. En términos reales, el aumento en el total entre 1994 y 1999 fue de 140%. Más aun, los fondos destinados a las políticas de apoyo a las PYME acrecentaron su peso relativo en el total de los recursos asignados en general a las políticas de fomento productivo. Mientras los primeros representaron el 8.1% del total en 1994, en el presupuesto para 1999 llegaron al 15.8%.

En definitiva, los gobiernos posteriores a 1990 han mostrado un interés real por los problemas de las PYME, que se ha reflejado en un incremento de los recursos asignados tanto en términos absolutos reales como en relación al total destinado a las políticas de fomento productivo. Al mismo tiempo, la reflexión interna en la propia CORFO ha llevado a un cambio de enfoque que

CUADRO 11

Chile: Evolución del gasto en el fomento de la pequeña y mediana empresa
(Millones de dólares corrientes)

	Gastado			Presupuestado		
	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Fondos de Asistencia Técnica (FAT)	0.33	1.43	4.58	6.97	8.42	0.00
Proyectos de Fomento (PROFO)	1.00	3.54	8.48	4.96	6.69	15.26
FAT y PROFO agrícolas	0.00	0.00	0.00	0.00	8.65	12.19
Cupones de Bonificación de Primas de Seguro de Crédito (CUBOS)	0.41	0.30	0.27	0.46	0.96	0.83
Bonificación a la inversión agrícola	0.00	0.00	0.10	0.54	0.80	0.00
Subsidio a la Asistencia Financiera (SUAF)	1.95	0.39	0.06	0.00	0.00	0.00
Subtotal I (fomento a PYME por CORFO)	3.70	5.67	13.49	12.93	25.52	28.29
Empresa Nacional de Minería (ENAMI)	7.97	6.48	12.61	11.31	12.35	10.84
Corporación de Fomento de la Producción-Servicio de Cooperación Técnica (CORFO-SERCOTEC)	1.27	2.54	4.94	8.80	8.64	8.14
Fondo Nacional de Desarrollo Productivo y Tecnológico (FONTEC)	8.01	11.92	11.80	12.78	12.03	11.76
CORFO-PREMEX ^a	0.00	0.00	0.00	0.11	1.08	1.02
Subtotal II	20.95	26.60	42.84	45.93	59.63	60.05
Capacitación, excepto franquicia tributaria	15.15	12.40	3.95	21.26	28.81	35.45
<i>Total</i>	<i>36.10</i>	<i>39.00</i>	<i>46.78</i>	<i>67.20</i>	<i>88.44</i>	<i>95.50</i>
Participación en el gasto total en fomento productivo (porcentajes)	8.1	7.5	7.9	10.3	13.4	15.8

Fuente: Elaboración propia sobre datos del Ministerio de Economía.

^a Programa de Apoyo a la Gestión de Empresas Exportadoras.

ha permitido una mayor participación del sector privado en la gestión y aplicación de los instrumentos. El cambio de enfoque y la mayor disponibilidad de fondos ha conducido a un incremento notable de las empresas asistidas, que pasaron en cinco años de poco más de 2 000 a más de 8 000.

La preocupación por las políticas de apoyo a las PYME ha llevado a la CORFO a contratar con organizaciones externas la realización de evaluaciones del impacto de algunos instrumentos puestos en marcha, lo que es casi único en América Latina. Sin embargo, pese a todos estos elementos positivos, los problemas que enfrentan las PYME están muy lejos de haber sido resueltos. En primer lugar, las políticas de apoyo llegan a poco menos del 10% de las PYME del país; esta cobertura es difícil de ampliar sustancialmente sin duplicar o triplicar los fondos disponibles, lo que plantea problemas relevantes dadas las restricciones presupuestarias que enfrentan las autoridades públicas.

En segundo lugar, el problema no es sólo ampliar la cobertura mediante un mayor uso de los instrumentos de fomento existentes. En efecto, las entrevistas a empresarios y representantes de asociaciones gremiales durante las evaluaciones de los PROFO y de los FAT realizadas por la Universidad de Chile (1997a y 1997b)

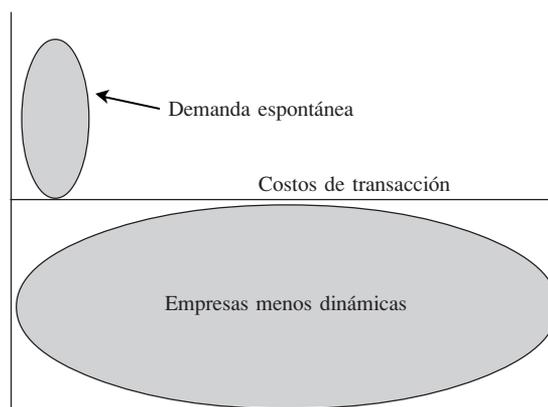
y los datos presentados en esta sección muestran que muchos de los problemas que tienen que enfrentar los empresarios están relacionados con serias dificultades para conseguir créditos. Los instrumentos de fomento apuntan a resolver problemas de la gestión empresarial, pero para que puedan promover inversiones o saltos tecnológicos deben ir acompañados por otros instrumentos de tipo financiero que permitan movilizar cantidades de recursos muy superiores a los que están disponibles hoy para las PYME.

Un tercer problema es la naturaleza misma de las políticas implementadas y los instrumentos utilizados. Si bien las políticas guiadas por la demanda han permitido desarrollar acciones mucho más ajustadas a las necesidades de las empresas e involucrar más al sector privado, no han logrado mejorar de manera importante la articulación de las empresas con otros actores institucionales, en particular locales, tales como municipios u otras entidades que, en experiencias internacionales exitosas, han desempeñado un papel clave en el desarrollo de conglomeraciones (*clusters*) y redes sumamente competitivas. En este sentido, sería conveniente una actitud más activa de las autoridades públicas dirigida a promover, mediante incentivos, la articulación de grupos de empresas con instituciones locales.

Finalmente, un cuarto problema muy importante se deriva de la lógica misma de horizontalidad y subsidio a la demanda que caracteriza a gran parte de la política de fomento. En el marco de una política guiada estrictamente por la demanda “el Estado debe limitarse a responder a las peticiones del sector privado y atender en forma exclusiva a las empresas que conocen sus límites y son capaces de formular propuestas según las formas y tiempos que exigen las distintas agencias de fomento” (Dini y Katz, 1997). Sin embargo, existen costos de acceso al sistema de fomento productivo (los costos de transacción que figuran en el gráfico 1). Hay un grupo de empresas, numéricamente bastante limitado, que está en condiciones de enfrentar estos costos y formular sus propuestas, en tanto que otro grupo, que incluye la gran mayoría de las PYME, no está en condiciones de hacerlo y su demanda de servicios debe ser inducida. En esta situación, ampliar la cobertura de las políticas de apoyo y mejorar la eficacia de los instrumentos utilizados implica no sólo ampliar el monto de recursos disponibles, sino también

GRAFICO 1

Acceso de las empresas al sistema de fomento productivo



Fuente: Dini y Katz (1997).

que los organismos públicos adopten un papel más activo en la tarea de estimular a este segundo conjunto de empresas.

V

Conclusiones

Las PYME son un componente importante de la economía chilena, particularmente en términos de ocupación: generan cerca de 50% del empleo, porcentaje que aumentó significativamente en los años noventa. Sin embargo, la situación es diferente cuando se consideran sus ventas. Si bien éstas crecieron en dicho decenio y llegaron a representar 23.7% de las ventas totales en 1997, lo hicieron en un porcentaje bastante inferior al indicado respecto al empleo y, lo que es peor, la cifra se ha ido reduciendo en los últimos años. Esto se refleja en la marcada y creciente diferencia que exhiben las ventas por persona ocupada entre las PYME y las grandes empresas.

Las PYME industriales (que representan alrededor del 13% del número total de PYME) enfrentan una situación similar.⁷ En cuanto al fomento a las PYME, desde 1991 existe una política explícita de apoyo, cuyo enfo-

que general se caracteriza por la horizontalidad —no hay una política específica para las empresas industriales— y por intentos de corregir las fallas de mercado. Entre la amplia gama de instrumentos utilizados, las acciones dirigidas a fomentar la asociatividad (los PROFO) han tenido bastante éxito, como han mostrado evaluaciones efectuadas por instituciones externas.

Los resultados han sido menos alentadores en el área de la capacitación, por lo menos en lo referente al principal instrumento usado: la franquicia tributaria. La escasez de mano de obra calificada en las áreas de gestión y producción continúa siendo un problema difícil de resolver, lo que es confirmado por la percepción de los empresarios y estudios independientes sobre el tema (Salazar, 1997).

El difícil acceso al crédito sigue siendo un problema no resuelto para las PYME. En general, es positiva la evaluación de las políticas aplicadas, en particular de los instrumentos de fomento productivo y de la operación de la CORFO sobre esta materia. Sin embargo, su impacto sobre el conjunto de las PYME parece haber sido bastante escaso. En parte, esto está

⁷ Respecto a las PYME industriales y el análisis de su participación en el sector manufacturero, la ocupación industrial, la productividad y las exportaciones, véase Alarcón y Stumpo, 2000.

relacionado con la cobertura de las acciones de política, que si bien ha crecido en los últimos ocho años alcanza apenas al 10% de las PYME y está fuertemente limitado por la escasez de recursos humanos y financieros que las autoridades públicas pueden destinarles. Además, las PYME enfrentan un conjunto de problemas que incluyen la insuficiencia del sistema de formación de personal especializado para ellas, la escasez de crédito y la dificultad de profundizar las experiencias de asociatividad para transformarse en verdaderas redes y conglomeraciones competitivas a nivel internacional.

Si consideramos las ventas medias por trabajador ocupado (cuadro 12) observamos que en 1996 el valor correspondiente a las PYME (alrededor de 13 000 dólares) era equivalente a apenas el 7% del valor de las grandes empresas (alrededor de 183 000 dólares). De la misma manera, cabe subrayar la diferencia bastante acentuada entre las empresas pequeñas (alrededor de 9 250 dólares) y las medianas (alrededor de 23 200 dólares).

Además, la disparidad entre las ventas de las PYME y las de las grandes empresas se incrementó no sólo entre 1990 y 1992 (cuando las políticas analizadas en este artículo aún eran muy incipientes) sino que también entre 1994 y 1996, cuando la gran mayoría de los instrumentos estudiados ya estaban en plena aplicación.

CUADRO 12

Chile: Ventas de las empresas por trabajador^a
(Gran empresa=100)

	Serie 1		Serie 2	
	1990	1992	1994	1996
Microempresa	2.4	2.1	2.4	1.6
Pequeña	9.5	7.7	8.2	5.0
Mediana	9.3	7.9	19.0	12.7
PYME	9.4	7.8	11.2	7.0
Grande	100.0	100.0	100.0	100.0
<i>Total</i>	<i>19.4</i>	<i>17.7</i>	<i>20.0</i>	<i>14.2</i>

Fuente: Elaboración propia sobre datos de la CORFO y de la encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN).

^a Los datos de la serie 1 no son comparables con los de la serie 2.

La marcada brecha de productividad que separa a las PYME de las grandes empresas y la escasa competitividad internacional de las primeras están fuertemente vinculadas con los factores examinados en este artículo. Ellos plantean a la pequeña y mediana empresa un conjunto de desafíos complejos para que en el futuro pueda alcanzar un nivel de competitividad que le permita desvincularse, por lo menos en parte, de las fluctuaciones del mercado interno.

Bibliografía

- Alarcón, C. y G. Stumpo (2000): *Pequeñas y medianas empresas industriales en Chile*, serie Desarrollo productivo, N° 78, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Cabrera, S. (1994): *PYME. Un desafío a la modernización productiva*, Santiago de Chile, Corporación de Fomento de la Producción (CORFO)/Fundación Friedrich Ebert.
- Castillo, M. (2000): Análisis del mercado de empresas consultoras en Chile y su relación con los programas gubernamentales, Santiago de Chile, CEPAL.
- CORFO (Corporación de Fomento de la Producción) (1998): *Memooria anual CORFO 1998*, Santiago de Chile.
- _____ (2000): *Las PYME en Chile*, Santiago de Chile.
- CORFO/FONTEC (Corporación de Fomento de la Producción/ Fondo Nacional de Desarrollo Tecnológico y Productivo) (1999): *Compendio 1998*, Santiago de Chile.
- Díaz, A. (1995): *Dinámicas del cambio tecnológico en la industria chilena*, Santiago de Chile, CEPAL.
- Dini, M. y J. Katz (1997): Nuevas formas de encarar las políticas tecnológicas. El caso de Chile, *Comercio exterior*, vol. 47, N° 8, México, D.F., Banco Nacional de Comercio Exterior (BANCOMEXT).
- Foxley, J. (1998): *Reformas a la institucionalidad del crédito y el financiamiento a empresas de menor tamaño: la experiencia chilena con sistemas de 'segundo piso' 1990-1998*, serie Financiamiento del desarrollo, N° 74, Santiago de Chile, CEPAL.
- Katz, J. (1999): El balance de la década, Santiago de Chile, CEPAL.
- Labarca, G. (1997): Las políticas de desarrollo productivo en Chile, en W. Peres (coord.), *Políticas de competitividad industrial*, México, D.F., Siglo XXI Editores.
- Macario, C. (1998): Chile: de las políticas de subsidio a las exportaciones, a las políticas de desarrollo de la competitividad, *Integración y comercio*, año 2, N° 4-5, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Maggi, C. (1999): Presente y futuro de las relaciones entre el sector público y el sector privado en Chile. El caso de las políticas de fomento a la PYME, Santiago de Chile.
- Peres, W. y G. Stumpo (2000): Small and medium-sized industrial enterprises in Latin America and the Caribbean under the new economic model, *World Development*, vol. 28, N° 9, Oxford, Reino Unido, Pergamon Press Ltd., septiembre.
- Ramos, J. (1989): *Política económica neoliberal en países del Cono Sur de América Latina, 1974-1983*, México, D.F., Fondo de Cultura Económica (FCE).
- Salazar, G. (1997): *Capacitación, competitividad e innovación tecnológica en Chile, 1976-1997. Lógicas sectoriales y perspectiva histórica*, Santiago de Chile, CEPAL.
- SENCE (Servicio Nacional de Capacitación y Empleo) (1998): *Memoria 1994-1996. Proyecciones 1997-2000*, Santiago de Chile.

- Stumpo, G. (2000): I sogni del giaguaro: riforme economiche, ristrutturazione produttiva e strategie imprenditoriali in Cile, en A. Goldstein (ed.), *América Latina 2000: dalla stabilizzazione alla crescita?*, Milán, Istituto per gli Studi di Politica Internazionale (ISPI).
- Universidad de Chile (1997a): *Impacto del instrumento PROFO en la pequeña y mediana empresa. Informe Final*, Santiago de Chile, Universidad de Chile, Departamento de Economía.
- _____ (1997b): *Evaluación de los Fondos de Asistencia Técnica*, Santiago de Chile, Universidad de Chile, Departamento de Economía.