



# Informe N° 767

## Economía

23/11/2009

### **Empresas de menor tamaño, una nueva oportunidad para el futuro**

**Andrés Sanfuentes**

**23/11/2009**  
**Economía**  
**Empresas de menor tamaño, una nueva oportunidad para el futuro**

**23/11/2009**  
**Política**  
**La demanda por el Estado en la sociedad chilena de hoy**

**16/11/2009**  
**Política**  
**El fantasma de la extrema derecha recorre Europa**

**16/11/2009**  
**Política**  
**La Cámara de Diputados al pizarrón**

**09/11/2009**  
**Política**  
**¿Qué queremos hacer cuando seamos gobierno?**  
**Oscar Landerretche en el CED**

**09/11/2009**  
**El Estado y América Latina del futuro: Percepciones y tendencias**

#### Acerca de

Este informe ha sido preparado por el Consejo Editorial de asuntospublicos.ced.cl.

©2000 asuntospublicos.ced.cl. Todos los derechos reservados.

Se autoriza la reproducción, total o parcial, de lo publicado en este informe con sólo indicar la fuente.

Al cabo de tres años de tramitación parlamentaria, las cámaras aprobaron, finalmente, el proyecto de ley que fija normas especiales para las empresas de menor tamaño (EMT).

Esta iniciativa implica un cambio importante en la evolución de las políticas referentes a las pequeñas empresas. A grandes rasgos, se pueden identificar algunas de las fases anteriores. Durante la Dictadura, la idea central fue establecer un "modelo" basado en la búsqueda de la competencia en todos los mercados, tanto de bienes y servicios como de los factores productivos que intervienen en las empresas, lo cual implicaba que no debían existir normas especiales para las pequeñas y medianas; cada una tenía que adoptar el tamaño que le permitiera ser más eficiente, por lo tanto, había ciertas actividades en que las economías de escala hacían más eficientes a las empresas de gran tamaño, mientras en otros sectores las pequeñas podían hacerlo con mayor efectividad.

Con los Gobiernos de la Concertación, el enfoque tuvo un cambio fundamental, ya que se sostuvo que para que las empresas pudieran competir en igualdad de condiciones, era necesario aceptar que los mercados no eran plenamente competitivos, porque funcionaban con fallas que desfavorecían a las más pequeñas. Como consecuencia, se identificó aquellas carencias que impedían la competencia y se buscó corregirlas de manera que existiera una igualdad efectiva en el acceso a los mercados.

#### **Fallas de los mercados**

Las fallas más importantes que se detectaron en 1990 eran las siguientes:

- 1) Acceso al financiamiento. Las empresas más pequeñas no estaban en igualdad de condiciones en la posibilidad de acceder a créditos de largo plazo, en la disponibilidad y movilidad de garantías (los bancos ejercían una suerte de poder monopólico frente a sus clientes) y existían graves problemas de "asimetría de información" en el mercado de créditos.
- 2) Posibilidades de capacitación. El entrenamiento de los trabajadores era insuficiente y centrado en las destrezas que favorecían básicamente a la propia empresa, que sólo así podía retener en su propio beneficio la retribución por los costos del adiestramiento.

Por lo tanto, se requerían subsidios para corregir esta diferencia entre los beneficios privados y sociales de la capacitación.

- 3) Acceso a la tecnología. Comparativamente, el país mostraba bajos indicadores de inversión en ciencia y tecnología, la cual es reconocida como una traba importante al crecimiento.
- 4) Existen serios problemas de asociatividad en los pequeños empresarios, que les impide ejercer acciones mancomunadas que les permitieran actuar en condiciones de similar poder en el mercado, ya sea como compradores o vendedores, frente a las firmas de gran tamaño. Adicionalmente, las empresas grandes disponen de una representatividad gremial poderosa frente a los poderes públicos, mientras las de menor tamaño se reúnen en torno a gremios débiles y dispersos. En el caso de la comercialización el fenómeno es particularmente serio.
- 5) Información. En el mundo moderno y globalizado la disponibilidad de información es clave, especialmente sobre el funcionamiento de los mercados. En esta variable la forma de tener acceso es que las empresas pequeñas puedan agruparse, de manera de reducir los costos de acceso.

Dado este diagnóstico, los esfuerzos de la política se centraron en establecer subsidios y mecanismos de fomento que permitieran a las más chicas competir en condiciones de igualdad. En varios frentes se han producido avances significativos, como en el acceso al crédito; sin embargo, en otros aspectos los resultados han sido desalentadores, como el caso de la capacitación, en que con el diseño de la actual ley, se favorece mediante estímulos equivocados la acción de las grandes empresas y el adiestramiento específico en vez del general.

En consecuencia, es muy bajo el aprovechamiento que hacen las empresas más pequeñas tanto para adiestrar a su personal como a los propios empresarios.

Por su parte, los programas de fomento a la transferencia tecnológica, especialmente en el caso de CORFO, se concentran en las grandes empresas.

En las carencias de asociatividad e información, los avances también han sido limitados.

Paralelamente, en estos dos decenios se observó un fenómeno de creciente concentración productiva, con segmentos de mercado en que se aprecia una menor competencia, al ser absorbidas las pequeñas por las grandes firmas (por ejemplo, farmacias, ferreterías y comercios minoristas), a causa de la apertura al exterior y el aprovechamiento de economías a escala, entre varios factores.

Los elementos anteriores llevaron a una revisión de la estrategia que se estaba siguiendo, y se formuló el principio básico que se debía igualar la cancha, mediante pasos adicionales a los ya efectuados. De allí surgió, a comienzos del Gobierno de Bachelet, el proyecto de ley que ha sido aprobado en el Parlamento. Conviene examinar las principales características que contiene.

## Definición de pequeña empresa

A pesar de los esfuerzos por definir con precisión el sujeto que la normativa debe favorecer, la situación actual seguirá confusa. El término que culturalmente se ha impuesto ha sido el de las "PYMES", es decir, las pequeñas y medianas empresas, lo cual ha sido criticado, porque con razón se sostiene que las medianas empresas no requieren el apoyo gubernamental, ya que pertenecen al mundo moderno y son plenamente competitivas. En cambio, excluye a la gran masa de microempresas que en muchos casos no pueden incorporarse a la economía actual sin el auxilio estatal; en consecuencia, la política oficial debería concentrarse en las "mipes", micro y pequeñas empresas, que abarcan más del 80% de las firmas existentes. Ante el reclamo interesado de las medianas se acuñó el término mipymes, de manera de no excluirlas. En consecuencia, con el nuevo concepto, se abarcó a todo el mundo, pero se pierde el principal objetivo de una política pública, que es su posibilidad de focalizar los esfuerzos del Estado. Sin embargo, en el país siempre hay ocurrentes que resuelven los debates por la vía de la indefinición, en este caso acuñando el término "empresas de menor tamaño", lo cual dejó a casi todo el mundo contento (1). Si se piensa un poco, es la definición que logra la mayor vaguedad imaginable, desde el momento que es un término relativo: una empresa es de "menor tamaño" en relación a otra. Si se quisiera ser estricto, en Chile las empresas de "menor tamaño" serían todas, excepto CODELCO, por ser la más grande.

Afortunadamente la ley precisó las definiciones de micro, pequeña, mediana y gran empresa de acuerdo a la cuantía de sus ventas anuales, en consonancia con la definición adoptada hace años por CORFO, y que se utiliza actualmente de una manera relativamente generalizada (2). Por supuesto que surgieron críticas ante esta precisión. Algunos señalan que el concepto de ventas es muy restrictivo y deberían incluirse otras variables, tales como su patrimonio o el número de trabajadores (3). Otra observación surgida del ámbito pechugón, de no achicarse frente al mundo, planteó que debería asimilarse a la nomenclatura utilizada por la OECD, aprovechando que estamos ad portas de ingresar al "club de los desarrollados". En este caso, el problema es que la casi totalidad de las empresas chilenas quedarían clasificadas como "pequeñas".

El tema no quedó zanjado en la ley, ya que establece que "para efectos de focalización y creación de instrumentos y programas de apoyo a las empresas de menor tamaño, los organismos públicos encargados de su diseño podrán utilizar otros factores o indicadores para determinar las categorías de empresas que puedan acceder a tales instrumentos". Es decir, para dejar abierta a cierta flexibilidad, en la clasificación de las firmas puede repetirse la misma "caja de Pandora" que existe hoy, con los innumerables instrumentos de fomento vigentes en la actualidad y que constituye uno de las principales inconvenientes de la política.

## Organización administrativa

Tal como es tan propio de Chile, la ley reorganiza la institucionalidad. Parte por asignar al Ministerio de Economía la tarea de "fomentar e impulsar el desarrollo de las empresas de menor tamaño y facilitarles la utilización de los instrumentos de fomento dispuestos por los órganos del Estado", materia que queda bajo la responsabilidad de la Subsecretaría de Economía que asume la coordinación, para lo cual se crea la División de Empresas de Menor Tamaño.

La asignación al Ministerio de Economía de responsabilizarse de la política para las pequeñas empresas es un avance, ya que hasta ahora no estaba definida en los términos que lo hace esta ley, sino dispersa en variadas normas e instructivos presidenciales que por su propia naturaleza son efímeros y no institucionalizados.

Además, se instaura el Consejo Nacional Consultivo de la Empresa de Menor Tamaño, cuya tarea es asesorar al Ministerio en la proposición de políticas y la coordinación de esfuerzos de los sectores público y privado, destinados a promover una adecuada participación de las empresas de menor tamaño en la economía nacional. Este Consejo está presidido por el Ministro de Economía, al que se suman tres altos funcionarios gubernamentales, los que no tiene rango ministerial; se agregan siete representantes de entidades y asociaciones gremiales y uno de las instituciones de educación superior; del Consejo Nacional de Innovación; de las municipalidades y un último designado acotadamente por el Presidente de la República. Total: 15 personas que participarían en a lo menos cuatro sesiones al año, permitiendo la concreción de las demandas del segmento en forma más precisa que la actual.

Entre los aspectos que registran un mayor avance con la nueva ley deben señalarse las normas relativas a la iniciación, reorganización y cierre de las EMT y, en segundo lugar, las disposiciones relacionadas con el tipo de fiscalización y la regulación diferenciada de las que serán objeto.

### **Inicio y cierre de empresas**

Una de las críticas más frecuentes que se hace, relativa a los procedimientos administrativos que rigen a las pequeñas empresas, consiste en la dificultad para iniciar una actividad empresarial y, también, para ponerle término cuando no ha sido exitosa. Las comparaciones internacionales que se han efectuado tienden a confirmar este juicio, a pesar de la dificultad de realizar cotejos válidos a ese nivel. Esta lentitud de la burocracia estatal es particularmente significativa en el caso de las empresas más pequeñas, segmento en el cual la iniciación y término de actividades es particularmente frecuente y existe una gran movilidad de firmas, a causa de la naturaleza de las actividades que se emprenden.

Las dificultades para la apertura y cierre se traducen en mayores costos de los necesarios y un estímulo a la informalidad. La explicación es simple: el sistema normativo chileno está elaborado para controlar a las grandes empresas, que constituyen la referencia, y desde ahí se generaliza la reglamentación, sin mayor consideración a las distintas realidades que enfrentan los diferentes tamaños de las firmas, lo cual de hecho pasa a constituir una discriminación contra las más pequeñas. Hay normativas en que esta característica es particularmente seria, como las exigencias laborales, sanitarias y sobre el medio ambiente.

En el caso de la iniciación de actividades la nueva ley permite un importante avance: se establece la figura de los permisos provisorios de funcionamiento, para las micro y pequeñas empresas (menos de UF 5.000 de ventas anuales) limitados a un período máximo de un año.

El cierre y la reorganización de empresas también ofrecen novedades, ya que en casos de insolvencia de las micro y pequeñas empresas, definida como la imposibilidad de pagar una o más de sus obligaciones, pueden someterse voluntariamente a la ayuda de los llamados "asesores económicos de insolvencias", que permitirá estudiar la situación del deudor y proponer alternativas convenientes para las partes.

### **La fiscalización e información**

En el caso de la fiscalización se repite el hábito de aplicar una norma general a empresas de diferente tamaño, sin entrar a aceptar las naturales diferencias de trato que deben existir.

Para avanzar en este aspecto se dictan algunas disposiciones:

- + Los procedimientos de fiscalización de los servicios públicos a las EMT deberán mantenerse publicados en sus sitios web y disponibles al público en sus oficinas de atención ciudadana, cuando se infrinjan se podrían aplicar sanciones.
- + Se establece un régimen especial para los incumplimientos de las normas sanitarias de las empresas pequeñas, que a través de la autodenuncia puede eximirse de las multas pendientes y además, otorga permisos inmediatos de funcionamiento a las microempresas.
- + Se entrega protección a las micro y pequeñas empresas, otorgándoles el papel de consumidores en su relación con sus proveedores, permitiendo que actúen colectivamente o a través de sus entidades gremiales.

El Estatuto incorpora la obligación de un procedimiento especial para la dictación de reglamentos y normas de carácter general, que las regulaciones generen en las EMT. Antes de ser promulgadas deberán publicarse en las páginas web e informadas al Ministerio de Economía para evaluar su impacto, junto a los antecedentes preparatorios utilizados. De esta manera se busca escuchar la voz de estas empresas y darles mayor participación.

Finalmente, el texto legal incorpora un marco normativo para los "Acuerdos de Producción Limpia". Aparentemente, con el objeto de lograr una mayor eficiencia legislativa, se incorporó esta materia que parece haber entrado de contrabando a este proyecto. En todo caso, ha sido la ocasión para establecer normas sobre una política que tiene importancia creciente en las demandas por agregar las materias ambientales en los procesos productivos. En este caso los puristas de la estructura del sistema legal tendrán que aceptar este "chancho en misa"; sin embargo, es un aporte (4).

## Perspectivas

Uno de los méritos del proyecto es que finalmente fue aprobado con un alto consenso.

A pesar de sus limitaciones, constituye un avance en el trato a las pequeñas empresas. El grado de efectividad dependerá del próximo Gobierno, el cual puede dejarlo descansar en paz, o transformarlo en un poderoso instrumento para implementar el objetivo básico de la iniciativa, que es la búsqueda de normas y regulaciones que entreguen un trato diferente a las pequeñas empresas, en especial a las microempresas. Además, se entregan algunos instrumentos importantes para avanzar en algunas materias pendientes, como es agilizar los procedimientos para la apertura y cierre de empresas.

Sin el ánimo de "pedirle peras al olmo", cabe resaltar que al próximo Gobierno también le corresponderá avanzar en una serie de materias relativas al segmento:

- Ordenar y simplificar la multiplicidad de instrumentos de fomento, dispersos en innumerables programas y numerosas instituciones.
- Separar los objetivos de fomento productivo y asistencialidad, que confunde a muchas entidades públicas que apoyan a la microempresas y que terminan disparando "de chincol a jote".
- Atenuar el incumplimiento de las leyes tributarias y previsionales de las pequeñas firmas.

- 
- Modificar la ley de quiebras y el castigo social sobre las empresas afectadas, para pasar a visualizarlas como nuevas oportunidades de emprendimiento.
  - Modernizar los estímulos al emprendimiento y la innovación.
  - Diseñar nuevos instrumentos para favorecer la asociatividad entre los pequeños empresarios y facilitar el desarrollo de gremios empresariales representativos, con poder y que entreguen servicios a sus representados.
  - Reordenar los objetivos de fomento de la CORFO y SERCOTEC, hoy confundidos.
  - Crear un nuevo sistema de información del grado de cumplimiento de los deudores empresariales; reforma del DICOM y el "Peneca Verde".

- 
- (1) En el Parlamento esta condición abunda, pues tiene beneficios evidentes y bajos costos, excepto el de mirarse al espejo antes de acostarse a dormir.
  - (2) Para algunos efectos específicos, como las relaciones laborales, se utiliza el número de trabajadores.
  - (3) La ley establece que mediante decreto supremo, se podrá "modificar la clasificación de las EMT, o establecer factores o indicadores adicionales para su categorización". Adicionalmente, excluye de las EMT a las empresas que realicen negocios inmobiliarios o actividades financieras y las empresas con ventas superiores a 100.000 UF de ventas anuales.
  - (4) Carlos Rubio comenta que además de darle reconocimiento legal a los Acuerdos de Producción Limpia, legaliza la aplicación de los "programas de promoción del cumplimiento" de la norma respecto a las EMT.