Centro de Estudios de la Mujer

Oficina Internacional del Trabajo

DE LA CASA A LA FORMALIDAD

EXPERIENCIAS DE LA LEY DE MICROEMPRESAS FAMILIARES EN CHILE



MARÍA ELENA VALENZUELA · ROBERTO DI MEGLIO · GERHARD REINECKE

EDITORES

DE LA CASA A LA FORMALIDAD

EXPERIENCIAS DE LA LEY DE MICROEMPRESAS FAMILIARES EN CHILE

Copyright © Organización Internacional del Trabajo 2006
Primera edición 2006

Las publicaciones de la Oficina Internacional del Trabajo gozan de la protección de los derechos de propiedad intelectual en virtud del protocolo 2 anexo a la Convención Universal sobre Derecho de Autor. No obstante, ciertos extractos breves de estas publicaciones pueden reproducirse sin autorización, con la condición de que se mencione la fuente. Para obtener los derechos de reproducción o de traducción, deben formularse las correspondientes solicitudes a Publicaciones de la OIT (Derechos de autor y licencias), Oficina Internacional del Trabajo, CH-1211 Ginebra 22, Suiza, o por correo electrónico a: pubdroit@ilo.org, solicitudes que serán bien acogidas.

María Elena Valenzuela, Roberto Di Meglio, Gerhard Reinecke (eds.)
De la casa a la formalidad. Experiencias de la Ley de Microempresas Familiares en Chile
Santiago, Oficina Internacional del Trabajo, 2006

ISBN 92-2-319103-3 / 978-92-2-319103-0 (impreso)
ISBN 92-2-319104-1 / 978-92-2-319104-7 (web pdf)

MICROEMPRESA/ PEQUENA EMPRESA/ LEGISLACION/ DESARROLLO ECONOMICO LOCAL/ GENERO/CHILE/

Datos de catalogación de la OIT

Las denominaciones empleadas, en concordancia con la práctica seguida en las Naciones Unidas, y la forma en que aparecen presentados los datos en las publicaciones de la OIT no implican juicio alguno por parte de la Oficina Internacional del Trabajo sobre la condición jurídica de ninguno de los países, zonas o territorios citados o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras.

La responsabilidad de las opiniones expresadas en los artículos, estudios y otras colaboraciones firmados incumbe exclusivamente a sus autores, y su publicación no significa que la OIT las sancione.

Las referencias a firmas o a procesos o productos comerciales no implican aprobación alguna por la Oficina Internacional del Trabajo, y el hecho de que no se mencionen firmas o procesos o productos comerciales no implica desaprobación alguna.

Las publicaciones de la OIT así como los catálogos o listas de nuevas publicaciones pueden obtenerse en Av. Dag Hammarskjöld 3177, Vitacura, Santiago de Chile o pidiéndolas a Casilla 19.034, CP 6681962, e-mail: biblioteca@oitchile.cl

Vea nuestro sitio en la red: www.oitchile.cl

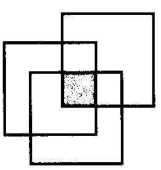
Impreso en Chile
Diseño de portada: Johanna Otte

Centro de Estudios de la Mujer

Oficina Internacional del Trabajo

DE LA CASA A LA FORMALIDAD

EXPERIENCIAS DE LA LEY DE MICROEMPRESAS FAMILIARES EN CHILE



MARÍA ELENA VALENZUELA · ROBERTO DI MEGLIO · GERHARD REINECKE
EDITORES

Advertencia

El uso de un lenguaje que no discrimine ni marque diferencias entre hombres y mujeres es una de las preocupaciones de nuestra Organización. Sin embargo, su utilización en nuestra lengua plantea soluciones muy distintas, sobre las que los lingüistas aún no han conseguido acuerdo.

En tal sentido y con el fin de evitar la sobrecarga gráfica que supondría utilizar en español o/a para marcar la existencia de ambos sexos, hemos optado por utilizar el clásico masculino genérico, en el entendido de que todas las menciones en tal género representan siempre a todos/as, hombres y mujeres, abarcando claramente ambos sexos.

ÍNDICE

AGRADECIMIENTOS 15

PRÓLOGO 19

CAPÍTULO I
LA MICROEMPRESA EN CHILE: LA IMPORTANCIA DEL ENTORNO REGULATORIO Y EL DESARROLLO LOCAL
Gerhard Reinecke, Roberto Di Meglio, María Elena Valenzuela 23

A. Introducción 23
B. El empleo en la microempresa 24
C. Comportamiento de la microempresa: Una aproximación 33
D. La importancia del marco regulatorio 40
E. La Ley de Microempresas Familiares en el contexto de una estrategia de desarrollo económico local 49
Bibliografía 54
Anexo estadístico 56

CAPÍTULO II
LA HISTORIA DE LA LEY DE MICROEMPRESAS FAMILIARES Y LOS DESAFÍOS PARA SU PUESTA EN MARCHA
María Elena Valenzuela y Pamela Allan 59

A. Introducción 59
B. El difícil recorrido desde la presentación del proyecto hasta la puesta en marcha de la ley 62
C. Marco institucional para la implementación de la ley 69

D. Disparidad de criterios en la interpretación de la Ley de Microempresas Familiares limita su implementación 79
E. Problemas en la implementación de la Ley de Microempresas Familiares 81
F. Conclusiones 83
Bibliografía 84
Anexos 85

CAPÍTULO III
La aplicación de la Ley de Microempresas Familiares a nivel local
Pamela Allan y Gerhard Reinecke 95

A. Introducción 95
B. El rol de las instituciones a nivel regional 97
C. La experiencia de los municipios 100
D. El rol de las asociaciones gremiales de microempresarios 109
E. Conclusiones 114
Bibliografía 115
Anexo 116

CAPÍTULO IV
Ley de Microempresas Familiares: Experiencias de formalización y fomento en tres comunas de Chile
Isabel González, Liliana Quinteros y Annie Van Klaveren 117

A. Introducción 117
B. Las microempresas familiares en Arica: Resultados de una encuesta 119
C. Las experiencias en la Región Metropolitana: Un enfoque cualitativo 128
D. Conclusiones 146
Bibliografía 148
Anexo 150

CAPÍTULO V
Aspectos laborales de la Ley de Microempresas Familiares
Mónica Vergara del Río 151

A. Introducción 151
B. El entorno regulatorio 152

C. La microempresa, ¿una forma de trabajo o una unidad productiva? 159
D. Las relaciones de trabajo 161
E. Los familiares, ¿empresarios, trabajadores o una tercera categoría? 164
F. Relaciones con determinadas categorías laborales 166
G. Conclusiones y recomendaciones 173
Bibliografía 179

CAPÍTULO VI
CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES
Roberto Di Meglio, Gerhard Reinecke y María Elena Valenzuela 181

A. Introducción 181
B. Claroscuros: Los resultados de la aplicación de la Ley de Microempresas Familiares 181
C. Una ley buena pero perfectible 184
D. Coordinación interinstitucional: Ingrediente clave para la aplicación eficiente de la ley MEF 185
E. Problemas cotidianos: Los procesos administrativos y la difusión 188
F. El desafío de la participación: Génesis y futuro de la ley 191
Bibliografía 193

Glosario

AChM	Asociación Chilena de Municipios
CASEN	Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional
CEM	Centro de Estudios de la Mujer
CONUPIA	Confederación Gremial Nacional Unida de la Mediana, Pequeña, Microindustria, Servicios y Artesanado de Chile
CORFO	Corporación de Fomento de la Producción
CUT	Central Unitaria de Trabajadores
DEL	Desarrollo Económico Local
FEDESUR	Federación de Asociaciones de la Territorial Sur
FNR	Familiares No Remunerados
FOSIS	Fondo de Solidaridad e Inversión Social
IMM	Ingreso Mínimo Mensual
INDAP	Instituto Nacional de Desarrollo Agropecuario
INP	Instituto de Normalización Previsional
IPC	Índice de Precios al Consumidor
IVA	Impuesto al Valor Agregado
JUNJI	Junta Nacional de Jardines Infantiles
ME	Microempresas
MEF	Microempresas Familiares
MIDEPLAN	Ministerio de Planificación
MINEDUC	Ministerio de Educación
MyPE	Micro y Pequeñas Empresas
OCIC	Oficina Comunal de Información al Consumidor
OIT	Oficina Internacional del Trabajo
OMIL	Oficina Municipal de Información Laboral
ONG	Organismo No Gubernamental
OTEC	Organismo Técnico de Capacitación
PMG	Programa de Mejoramiento de la Gestión

PRIO	Plan Regional de Igualdad de Oportunidades
PRODEMU	Fundación Promoción y Desarrollo de la Mujer
PyME	Pequeñas y Medianas Empresas
RER	Régimen Especial del Impuesto a la Renta
RUS	Régimen Único Simplificado
SAG	Servicio Agrícola y Ganadero
SEC	Superintendencia de Electricidad y Combustibles
SERCOTEC	Servicio de Cooperación Técnica
SERNAM	Servicio Nacional de la Mujer
SERNATUR	Servicio Nacional de Turismo
SESMA	Servicio de Salud del Medio Ambiente
SII	Servicio de Impuestos Internos
SME	Sector Microempresarial
SUBDERE	Subsecretaría de Desarrollo Regional
TCP	Trabajadores por Cuenta Propia
UF	Unidad de Fomento
UTM	Unidad Tributaria Mensual

Agradecimientos

La necesidad de realizar este estudio surgió en el marco de las actividades organizadas por la *Red Mujer y Microempresa*, un espacio de encuentro de organizaciones no gubernamentales (ONGs) e instituciones de acción e investigación dedicadas a promover el desarrollo de las capacidades empresariales de las mujeres, especialmente aquellas de menores ingresos. El potencial que ofrecía la Ley de Microempresas Familiares (MEF) le dio el impulso adicional que necesitaba para materializarse.

Este libro recoge estudios que proyectan hacia el área de políticas públicas una línea de trabajo que el *Centro de Estudios de la Mujer* (CEM) había iniciado hace años con el objetivo de analizar la realidad del sector microempresarial desde una perspectiva de género. De esta forma, nuestros trabajos vienen a complementar los análisis de caracterización del sector y de trayectorias laborales de microempresarios y microempresarias antes realizados, con una reflexión sobre una política pública capaz de desarrollar plenamente sus potencialidades. Estudiar el proceso de implementación de una nueva ley desde sus inicios constituía una oportunidad única para vincular el proceso de reflexión y el quehacer público.

La investigación que dio origen a este libro nos permitió hacer un acompañamiento a la implementación de la Ley MEF y recoger las reacciones y propuestas de los actores institucionales y las organizaciones de microempresarios. A través de un trabajo de colaboración entre el CEM y la OIT, se organizaron talleres con representantes de CONUPIA y organizaciones de microempresarias, funcionarios municipales, ONGs, organismos académicos y representantes del sector público, quienes contribuyeron con valiosos aportes. Nuestro reconocimiento a todas las personas que compartieron sus conocimientos y experiencias desde el sector público, especialmente a nuestros entrevistados y entrevistadas de SERCOTEC, SERNAM y de los municipios

que fueron incluidos en este estudio, así como a dirigentes gremiales y microempresarias y microempresarios familiares.

Agradecemos muy sinceramente a quienes entusiastamente colaboraron en esta iniciativa. Ella fue posible gracias al generoso apoyo de la Fundación Hewlett y del permanente estímulo del profesor Brian Loveman (San Diego State University), a quienes le expresamos nuestros especiales reconocimientos. De la misma forma, agradecemos los generosos aportes del Programa para las pequeñas empresas de la OIT (SEED), del Fondo para la Equidad de Género de la OIT, así como de esta Oficina Subregional para el Cono Sur de América Latina, los que le dieron viabilidad a estos esfuerzos.

En la primera fase de la investigación participaron activamente Pamela Allan y Viviana Heller, integrantes de la Red Mujer y Microempresa, quienes realizaron aportes de significación. Pamela Allan permaneció en el equipo de investigación durante todo el período de este proyecto, colaborando en la organización de los talleres y en estudios de caso, analizando el entorno institucional de organizaciones nacionales y locales. Wendy Domínguez recogió información sobre las organizaciones de microempresarios.

Al inicio del estudio del proceso de puesta en marcha de la Ley MEF a nivel local, conocimos la experiencia exitosa de Arica, que encabezaba el ranking de municipios con el mayor número de MEF formalizadas. Liliana Quinteros, Directora del Centro de Información Empresarial de la Municipalidad de Arica, participó en esta investigación compartiendo la experiencia local con el conjunto de los participantes de los talleres y, además, desarrolló en coordinación con el equipo CEM-OIT un estudio sobre los efectos de la Ley MEF en los microempresarios familiares en su ciudad. Agradecemos su colaboración y entusiasmo, así como al equipo que colaboró con ella en esta tarea.

Annie Van Klaveren e Isabel González, sociólogas de la Universidad Alberto Hurtado, realizaron su práctica profesional y posteriormente su tesis de grado en el marco de las actividades de este estudio. Entrevistaron a microempresarios y microempresarias familiares e investigaron los efectos de la Ley MEF en dos comunas de la Región Metropolitana. Nuestro reconocimiento a su generoso y entusiasta aporte, al igual que a Mónica Vergara, quien estudió la dimensión laboral de la Ley MEF.

Una ayuda muy importante que recibimos durante todas las fases de esta investigación fue de Gabriel Corcuera, Asesor de la División de Desarrollo Productivo del Ministerio de Economía, quien colaboró con entusiasmo ayudándonos a entender las perspectivas gubernamentales.

Agradecemos a Guillermo Miranda, Director de la Oficina Subregional de Santiago, quien ha valorado y posibilitado esta publicación, y a Amalia Mauro, Directora del CEM, comprometida por largo tiempo en esta iniciativa. Un

especial reconocimiento a nuestro colega Andrés Marinakis por su constante apoyo en el desarrollo de este estudio, al estrecho seguimiento que le hizo a estas temáticas y a su arquetípica tenacidad que nos ayudó a concluir esta publicación final en tiempos razonables. Cecilia Moltedo y Manuel Délano realizaron la revisión editorial y Carolina Préndez, Patricia Dourge y Maritza Tobar la edición final del texto. María de la Luz Celedón supervisó la edición general.

A todos ellos, ¡muchas gracias!

María Elena Valenzuela
Roberto Di Meglio
Gerhard Reinecke

Prólogo

La Oficina para el Cono Sur de América Latina de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y el Centro de Estudios de la Mujer (CEM) decidieron en el año 2003 unir fuerzas y realizar una investigación-acción con perspectiva de género, cuyos resultados se recogen en el presente libro, a fin de contribuir a consolidar el proceso de implementación de la Ley de Microempresas Familiares (MEF). Esta ley, presentada en el Senado en 1994 y aprobada en 2001, favorece el establecimiento y desarrollo de microempresas que operan en la vivienda familiar y se enmarca en los esfuerzos para eliminar obstáculos al desarrollo de las micro y pequeñas empresas.

La capacidad de generación de empleo, muchas veces informal y precario, de este tipo de empresa es sujeto de especial interés para la OIT y el CEM, en su afán de investigar y encontrar soluciones que faciliten la formalización, eleven la calidad del trabajo y promuevan la igualdad de género. El objetivo primario de la OIT es promover oportunidades para que mujeres y hombres obtengan un trabajo decente y productivo, adecuadamente remunerado, en condiciones de libertad, igualdad, seguridad y respeto a la dignidad humana. Para la OIT, todos quienes trabajan, mujeres y hombres, tienen derechos laborales. No sólo los asalariados de las empresas formales, sino también los trabajadores por cuenta propia y los del sector informal donde hay una fuerte presencia de mujeres. El CEM, por su parte, ha dedicado muchos años a investigar sobre el tema del trabajo y las relaciones de género. Sostiene que la situación de la mujer no puede ser tratada de manera separada del contexto socioeconómico y cultural. Las profundas transformaciones en el mundo del trabajo en Chile interactúan con el sistema de relaciones de género, se abren nuevas oportunidades para las mujeres y se ponen en cuestión las tradicionales formas de organización de la sociedad.

La generalizada crisis del paradigma de producción que dio forma y contenido a los procesos de organización del trabajo y el sistema de relaciones

laborales a lo largo del siglo XX han dado lugar a la emergencia de nuevas formas de empleo y relacionamientos en el ámbito productivo y social. La gran empresa se ha reestructurado y modificado su forma de interacción con las unidades de menor tamaño. Las relaciones permanentes y estables en el trabajo han dado lugar a otras formas de carácter más eventual y de corto plazo y el rol del Estado –y su capacidad para responder al mandato social de los ciudadanos y las ciudadanas– ha entrado en debate, al mismo tiempo que antiguas funciones públicas han decaído mientras otras han adquirido mayor importancia.

La función de la política pública en un Estado democrático es la de buscar soluciones sociales, económicas y políticas a los problemas de la mayoría de la población, de la manera más eficiente y rápida posible. La Ley MEF constituye una herramienta de política pública de relevancia para potenciar la productividad y competitividad de un amplio grupo de microempresas donde hay una fuerte concentración de mujeres. Tal como se destaca en este libro, casi la mitad de las microempresarias trabaja en su domicilio, intentando lograr una mayor flexibilidad y control sobre la organización del tiempo, a fin de combinar la actividad laboral con las tareas domésticas y el cuidado de los hijos. La decisión de hombres y mujeres de elegir la vivienda como lugar de trabajo también está determinada por la falta de recursos para instalarse en un local independiente. En este marco, la búsqueda de un crecimiento económico sostenido y equitativo que cree trabajo pasa por generar políticas de fomento productivo que adecuen el marco regulatorio a las necesidades de los distintos tipos de empresa.

Los estudios que han dado origen a este libro se empezaron a realizar cuando habían pasado pocos meses desde la publicación del reglamento de la Ley MEF. Esto permitió hacer un acompañamiento a las distintas fases de la implementación de la ley y analizar, conjuntamente con los actores institucionales encargados de su puesta en marcha, los desafíos que ésta implicaba para la gestión pública de nivel nacional y local. Este acompañamiento del proceso también se realizó en estrecha relación con asociaciones de microempresarios que representaban una amplia gama de actividades y territorios.

Este libro recoge el proceso de discusión parlamentaria que dio origen a la ley y analiza el papel de la institucionalidad pública, tanto de los organismos nacionales de mayor relevancia como su puesta en marcha en siete comunas ubicadas en tres regiones (I Región, VIII Región y Región Metropolitana) que reflejan una gran diversidad del entorno económico e institucional. Este estudio permitió también conocer los efectos de la formalización en un grupo de microempresas familiares, a través de un estudio de casos que permite identificar logros y desafíos aún pendientes.

La metodología desarrollada también contempló la organización de diversos talleres, con representantes de organismos gubernamentales de nivel nacional y regional, del ámbito municipal, de organizaciones de microempresarios, de instituciones académicas, y organizaciones no gubernamentales vinculadas con el tema, con quienes se fueron debatiendo los resultados de las distintas etapas del estudio. Esto permitió generar un espacio de encuentro y analizar conjuntamente con los principales actores la acogida de la ley y las dificultades que enfrentaba el proceso de implementación. En estos talleres surgieron también fórmulas para enfrentar los problemas y se recogieron sugerencias para una mejor aplicación de la ley. Esta metodología contribuyó a contrastar los análisis sobre el proceso con la experiencia de los principales actores involucrados, dando lugar a una serie de recomendaciones, recogidas en este libro, que, estamos seguros, pueden contribuir a mejorar y consolidar el proceso en curso.

Esperamos contribuir con este libro al objetivo de promover un trabajo decente para mujeres y hombres fortaleciendo el desarrollo de la microempresa en Chile. La Ley MEF muestra que las políticas de fomento productivo desde un abordaje local e integrado y la promoción de la formalización pueden ser instrumentos poderosos en la búsqueda del crecimiento económico, la igualdad de género y la justicia social.

Amalia Mauro
Directora
Centro de Estudios de la Mujer

Guillermo Miranda
Director
Oficina Subregional de la OIT
para el Cono Sur de América Latina

Santiago, julio de 2006

CAPÍTULO I

La microempresa en Chile: La importancia del entorno regulatorio y el desarrollo local

Gerhard Reinecke, Roberto Di Meglio, María Elena Valenzuela

A. INTRODUCCIÓN

Para analizar el funcionamiento de la Ley de Microempresas Familiares (MEF) es necesario conocer la realidad de las microempresas en Chile. Aunque en este país el peso del Sector Microempresarial (SME)[1] en la ocupación es significativamente menor que en gran parte de América Latina, existe una creciente preocupación por comprender su dinámica y generar políticas que le permitan articular mejor su relación con el mercado, optimizar su capacidad de competir y generar empleos de mejor calidad.

El SME se caracteriza por su heterogeneidad. Existen microempresas que funcionan para la sobrevivencia y, por lo tanto, con precariedad, un exiguo capital, un mínimo nivel tecnológico y escasa productividad. Otras, operan con una lógica económica y algún nivel de formalidad, de manera que desarrollan una capacidad de acumulación que les permite proyectarse a futuro. Muchas de ellas operan como empresas familiares, llegando incluso a contratar trabajadores. En Chile, el peso relativo de las microempresas multipersonales (que operan con socios, familiares o contratan trabajadores) es superior al promedio de América Latina y representa a la mitad de los ocupados del sector.

El reconocimiento de la diversidad de necesidades del SME es fundamental para identificar las respuestas apropiadas, a través de una combinación de instrumentos complementarios entre sí y los marcos regulatorios adecuados.

---

1 En este estudio se sigue la aproximación empírica tradicional, basada en las encuestas de hogares. Considera que el SME está integrado por todos los trabajadores que laboran en establecimientos de pequeña escala y, por lo tanto, bajo capital físico. Incluye a los trabajadores por cuenta propia y a quienes se desempeñan en microempresas que ocupan entre dos y nueve trabajadores.

Este capítulo se divide en cuatro secciones. En la primera de ellas hace un diagnóstico de las microempresas considerando los siguientes temas: el empleo y su calidad, sus características personales y familiares, y la pobreza y desigualdad. La segunda parte analiza la contribución de las microempresas, los problemas y desafío en términos de productividad y calidad del empleo. En la tercera sección se realiza un análisis del papel que juega el entorno regulatorio en el desarrollo de las microempresas. Finalmente, en la cuarta sección, se desarrollan orientaciones que permitirían implementar la Ley MEF en el contexto de desarrollo económico local.

B. EL EMPLEO EN LA MICROEMPRESA

1. Pesan en el empleo pero su participación en las ventas es menor

El empleo en el sector microempresarial representa alrededor del 38% de la ocupación a nivel nacional, lo que equivale a casi 2.3 millones de personas (1.5 millones de hombres y 750 000 mujeres). El 20% de éstos corresponden a Trabajadores por Cuenta Propia (TCP), mientras que el 18% trabajan en microempresas de dos a nueve personas (CASEN, 2003).[2]

Al observar el conjunto de la ocupación en el SME, no se registra una brecha de género, puesto que el peso de las mujeres es similar al que tienen en el empleo total del país. Sin embargo, si se analiza la situación de cada categoría ocupacional, se constata que existe una subrepresentación de mujeres empleadoras y una sobrerepresentación en condición de familiares no remuneradas.

Al respecto, la encuesta CASEN 2003 estima que el SME está integrado por cerca de 1.2 millones de unidades productivas, de las cuales un millón corresponde a negocios de una sola persona por cuenta propia[3] y poco menos de 200.000 a microempresas que funcionan con dos o más personas. Del total de estas unidades productivas algo más de la mitad son empresas formales con registro en el Servicio de Impuestos Internos (SII). Al aplicar el criterio de ventas –hasta 2 400 Unidades de Fomento (UF) anuales[4]– se constata que un 80% de las empresas formalizadas son microempresas.

---

2 Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional.

3 Estas unidades corresponden en su gran mayoría a TCP no técnicos o profesionales.

4 La Unidad de Fomento (UF) es una medida monetaria reajustable basada en la variación del Índice de Precios al Consumidor (IPC). Al 30 de noviembre de 2005, su valor en

En la década de los noventa, el peso del SME en el empleo nacional disminuyó levemente, siendo la gran empresa la que concentró la mayor parte de los nuevos empleos. En el sector microempresarial, las mujeres tuvieron un comportamiento más dinámico que los hombres. La evolución de la ocupación por ramas de actividad también arrojó diferencias: disminuyó en la industria y la agricultura[5] (a pesar del aumento del empleo femenino) y aumentó significativamente en los servicios (Valenzuela y Venegas, 2004).

Para caracterizar la contribución económica del SME, no se dispone de datos basados en el criterio de personas ocupadas, sino solamente de aquellos que se basan en tramos de ventas. Según estos datos –que consideran solamente el universo de empresas formales–, la participación de las microempresas en el total de las ventas en 2001 se estimaba en sólo 3.4%, mostrando una tendencia decreciente en comparación con los años noventa. Paralelamente, las empresas grandes aumentaron su porcentaje en las ventas totales (Comité de Fomento de la Micro y Pequeña Empresa, 2003).

Es necesario destacar que las microempresas prácticamente no acceden con sus productos al mercado internacional, siendo ínfima su participación en el valor total de las exportaciones (0.07% en 2000) con un peso decreciente (en 1997 alcanzaba el 0.10%). Asimismo, entre 1997 y 2000, tanto el valor de las exportaciones provenientes del SME como el número de exportadores de este sector disminuyó (Comité de Fomento de la Micro y Pequeña Empresa, 2003).

2. Se concentran en pocos sectores de baja productividad

A diferencia de las empresas de mayor tamaño, el SME concentra su actividad en pocas ramas, presenta una menor diversificación y se caracteriza por acceder a rubros con pocos obstáculos de incorporación. Sin embargo, éstos tienen alta competencia, son menos productivos y rentables, y generalmente presentan problemas de mercado. Las actividades más importantes, en términos de empleo, son: el comercio –concentra a casi un 30% de los ocupados– y la agricultura; ambos superan al peso de las respectivas ramas en la ocupación nacional (cuadro 1).

---

pesos chilenos era de $ 17 859, lo que equivale a US$ 34.5. Ver en www.bcentral.cl. Para definir los tramos de ventas se consideran valores de ventas netas de Impuesto al Valor Agregado (IVA). En Chile, el IVA es 19%.

5 La caída de la ocupación en el SME en la agricultura se debe a la pérdida neta de empleos masculinos en la categoría TCP y también, aunque en menor medida, de asalariados de microempresa. Al mismo tiempo, se produjo un aumento en la ocupación en empresas agrícolas medianas y grandes. El empleo femenino en la agricultura, en cambio, creció en todos los tamaños de empresa.

Cuadro 1

DISTRIBUCIÓN DE LOS OCUPADOS EN EL SECTOR MICROEMPRESARIAL POR CATEGORÍA EN EL EMPLEO Y RAMA DE ACTIVIDAD, 2003

(número y porcentaje)

Rama de actividad	Empleador		Trabajador por cuenta propia		Asalariado		Familiar no remunerado		Total	
	Número	Porcentaje	Número	Porcentaje	Número	Porcentaje	Número	Porcentaje	Número	Porcentaje
Agricultura	18 872	10.8	209 239	17.2	151 278	18.5	19 091	23.0	398 480	17.4
Industria manufacturera	26 756	15.4	152 927	12.6	122 309	14.9	5 946	7.2	307 938	13.4
Construcción	13 608	7.8	135 322	11.1	66 451	8.1	1 628	2.0	217 009	9.5
Comercio	56 078	32.2	364 661	30.0	200 866	24.5	50 178	60.5	671 783	29.3
Transporte y comunicaciones	12 807	7.4	110 057	9.1	68 368	8.4	941	1.1	192 173	8.4
Servicios financieros	20 095	11.5	48 850	4.0	67 309	8.2	890	1.1	137 144	6.0
Servicios comunales y sociales	24 379	14.0	186 427	15.3	134 075	16.4	4 209	5.1	349 090	15.2
Otras actividades	1 449	0.8	7 315	0.6	7 695	0.9	114	0.1	16 573	0.7
Total	**174 044**	**100.0**	**1 214 798**	**100.0**	**818 351**	**100.0**	**82 997**	**100.0**	**2 290 190**	**100.0**

Fuente: OIT con base en datos de MIDEPLAN (CASEN, 2003).

Las mujeres que se desempeñan en el sector microempresarial están fuertemente concentradas en el comercio, en tanto la participación de los hombres se distribuye de manera más homogénea en varias ramas.

En el caso de los TCP, ambos sexos se concentran en pocas ramas, especialmente en aquellas que ocupan trabajadores con baja calificación. La ocupación femenina está altamente concentrada. Más de dos tercios (69.9%) de la ocupación femenina se agrupa en dos ramas: el comercio (48.1%) y los servicios comunales y sociales (21.8%). Los hombres diversifican su quehacer, siendo mayor su nivel de concentración en empresas de mayor tamaño. Alrededor de la mitad de ellos se ocupa principalmente en la rama de la agricultura (22.4%) y del comercio (21.7%); el resto se reparte entre la construcción (15.8%), los servicios (12.4%) y el transporte (12.2%). Proporcionalmente, la industria es menos importante para los hombres (10.4%) que para las mujeres (17.4%) (anexo estadístico, cuadros 1 y 2).

Los propietarios de microempresa muestran una situación levemente diferente a la de los TCP, ya que presentan una mayor diversificación y presencia en ramas como los servicios financieros y la industria. El comercio (en su mayoría pequeños negocios orientados a un público de bajo nivel de ingresos) sigue siendo la actividad principal, aunque con menor importancia que para los TCP. El 45% de las microempresarias se dedica al comercio, un 18.7% a los servicios comunales y sociales y un 15% a los servicios financieros. Estos últimos[6] reúnen a microempresarias con mayor nivel de escolaridad y se dedican principalmente a prestar servicios a empresas. El 26.7% de los hombres microempresarios se dedican al comercio y un 17.7% a la industria. En comparación con los TCP, disminuye el peso de la agricultura (13.7%), el transporte (7.9%) y la construcción (10.6%), probablemente asociado a actividades que requieren de mayor capital de operación y nivel tecnológico (anexo estadístico, cuadros 1 y 2).

3. El peso del empleo en las microempresas multipersonales es sólo levemente inferior al de los TCP

El SME se organiza en torno a dos grandes segmentos: trabajadores independientes y microempresas que contratan trabajadores; ambos tienen un peso relativamente similar en el empleo. Los TCP representan alrededor del 53% de la ocupación del sector (54.1% de la ocupación masculina y 50.8% de la ocupación femenina) y los asalariados una cifra algo inferior (36% de la

6 Los servicios financieros han crecido de manera importante en los últimos años.

ocupación masculina y 35.2% de la ocupación femenina). En el caso de la microempresa también existe un número no despreciable de trabajadores familiares no remunerados, cuyo peso en la ocupación femenina en el sector es del 7% (CASEN, 2003).

Aun cuando en las categorías de naturaleza empresarial (empleadoras y trabajadoras por cuenta propia), la mujer representa una proporción inferior al hombre –respecto del promedio del SME y del total de ocupadas–, en los últimos años esta brecha ha ido disminuyendo, observándose un rápido crecimiento de microempresarias. Esto indica que existe un avance en la superación de los obstáculos para el desarrollo de la capacidad y potencialidad emprendedora de la mujer.

4. Características personales y familiares

El perfil de edad de los microempresarios y microempresarias muestra una baja presencia de jóvenes y una representación relativamente alta de personas mayores. El promedio de edad de microempresarios de ambos sexos es alto y se concentra en los tramos de más de 40 años (48 años los hombres y 45 las mujeres). Entre quienes trabajan por cuenta propia, el promedio de edad es levemente inferior (45 años los hombres y 43 las mujeres). Las tendencias históricas muestran que los jóvenes son una franca minoría entre los TCP y microempresarios, de ahí se desprende que en Chile, el SME así como el TCP no son puertas de entrada al mercado de trabajo. La principal explicación para este fenómeno parece ser que muchos microempresarios forman su negocio en base a conocimientos y práctica adquiridos en un empleo anterior como asalariado, experiencia que los jóvenes no suelen tener.

La escolaridad de los propietarios de microempresa es de 12.3 años de estudio, no existiendo mayores diferencias entre hombres y mujeres. Sin embargo, esta cifra es significativamente inferior a los niveles de educación que registran los empleadores de ambos sexos en empresas de mayor tamaño. Los TCP registran una escolaridad menor (9.1 años para hombres y 9.9 años para mujeres) que los microempresarios.

El peso de la jefatura de hogar entre las mujeres TCP (29%) y empleadoras del SME (32.5%) supera al promedio de las ocupadas (23%). Diversos factores ayudan a explicar la alta presencia de jefas de hogar en el SME. La mayor edad de estas mujeres es uno de ellos, puesto que normalmente son reconocidas como jefas de hogar cuando falta la pareja, lo que supone viudez, separación u otras situaciones que tienden a ocurrir en edades más avanzadas. Por otra parte, posiblemente los pequeños negocios facilitan la conciliación de las responsabilidades familiares y económicas, por la mayor flexibilidad horaria

y organización del trabajo, en especial en el caso de las mujeres que pertenecen a las familias de ingresos relativamente bajos.

La alta prevalencia de jefas de hogar en el SME reafirma la importancia que tiene el aporte de las mujeres al ingreso familiar, siendo mayor en la medida que disminuye el tamaño de la empresa. Según un estudio realizado por Valenzuela y Venegas (2004), tanto en hogares de las TCP como entre las empleadoras, el ingreso femenino constituye el total de las entradas del trabajo del hogar en uno de cada cuatro casos.

5. Pobreza y desigualdad

El SME no está conformado sólo por personas ocupadas en situación de pobreza. Los TCP se encuentran en una situación próxima al promedio nacional de los ocupados, los empleadores tienen una baja pobreza y sólo en los hogares de los hombres asalariados la pobreza es alta (19.5%), la que disminuye a medida que aumenta el tamaño de la empresa. Esto indica que el desarrollo de una actividad independiente, ya sea como TCP o como empleador, constituye una herramienta para combatir la pobreza.

Aunque bajos, los ingresos generados en el SME alcanzan para que la mayoría de los ocupados puedan superar la pobreza; sólo un 8.8% de los hombres y un 9.3% de las mujeres TCP pertenece a un hogar pobre. Si se considera la situación de los TCP que no tienen educación postsecundaria, el peso de la pobreza aumenta, pero se mantiene por debajo de los niveles que alcanzan los asalariados de empresas pequeñas (13.4%) y medianas (12.9%), siendo similar a la de los asalariados de empresas grandes. Asimismo, más de la mitad de los hogares de los TCP se ubican en un tramo de ingreso correspondiente al costo de cuatro canastas básicas, valor que los aleja significativamente de la pobreza.

Con la única excepción de las mujeres trabajadoras por cuenta propia, los niveles de pobreza absoluta de sus hogares son inferiores a los que se registran en los hogares de los hombres. Éste es el resultado del aumento de los ingresos del hogar que se produce con el aporte de las mujeres. Así, su contribución a la reducción de la pobreza es significativa.

A pesar de los importantes avances registrados en Chile en materia de disminución de la pobreza durante los años noventa, los niveles de desigualdad se han mantenido altos. Según la CEPAL (2004), el 40% más pobre de los hogares chilenos recibe entre el 13% y el 14% de los ingresos totales, mientras que el decil más rico se mantiene ligeramente sobre el 40%, lo que ubica a Chile entre los países con alta desigualdad de la región.

Dentro de esta estructura social –que observada a través de la distribución de los ingresos se ha mantenido relativamente rígida–, la posición de los

microempresarios presenta diferencias importantes. Valenzuela y Venegas (2004) observaron que en el 2000, cerca del 30% de los empleadores del SME formaba parte del decil de hogares con más altos ingresos y una fracción muy minoritaria de TCP (6.1% de los hombres y 9.1% de las mujeres) pertenecía a ese estrato. Asimismo, una proporción significativa de los TCP pertenecía al 40% más pobre de los hogares (38% de los hombres y 30% de las mujeres), acercándolos más a la posición de los asalariados de pequeñas y medianas empresas que a los empleadores del SME. Entre los asalariados de microempresa, esta cifra alcanzaba a un 52% de los hombres y 33% de las mujeres.

6. Calidad del empleo

a) *Brechas de ingreso: por sexo, tamaño de empresa y categoría ocupacional*

Existen importantes diferencias de ingreso entre hombres y mujeres. A su vez, hay brechas significativas entre ocupados en empresas de diferente tamaño, en las diversas ramas de actividad y entre las distintas categorías que componen el SME.

Los ingresos mensuales de los empresarios se asocian al tamaño de la empresa y al sexo de su propietario. Éstos aumentan en relación directa con el tamaño de la empresa y los hombres perciben ingresos mayores que las mujeres en todos los estratos de empresa. En promedio, los microempresarios hombres tienen ingresos equivalentes a 11 salarios mínimos,[7] en tanto las mujeres perciben casi siete salarios mínimos.

Los hombres TCP perciben en promedio alrededor de 2.8 salarios mínimos, mientras que las mujeres que trabajan por cuenta propia reciben 1.9. Se verifica entonces que las diferencias entre TCP y microempresarios son mucho más importantes que entre hombres y mujeres de una misma categoría, distancias aún mayores cuando se comparan los ingresos entre empresarios y trabajadores. Los asalariados de la microempresa obtienen en promedio cerca de 1.2 salarios mínimos mensuales, sin observarse diferencias importantes entre hombres y mujeres.

Las brechas de género no tienen un comportamiento lineal. Contrariamente a lo esperado, las empleadoras de empresas pequeñas alcanzan una mayor igualdad con respecto a sus pares masculinos. Mientras las microempresarias perciben el equivalente a un 65% de lo que reciben los

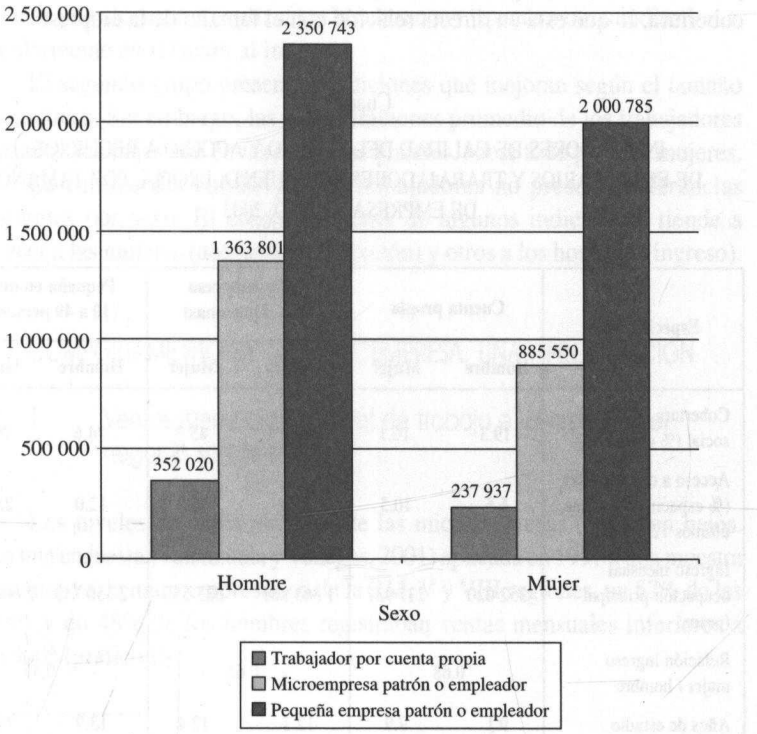
7 El salario mínimo mensual vigente en noviembre de 2005 es de $127 500.

hombres, en la pequeña empresa la brecha se acorta alcanzando al 85%. Por su parte, las mujeres TCP se ubican en una situación intermedia: ellas perciben en promedio un 68% de los ingresos masculinos. A su vez, las brechas de género entre los asalariados de distintos estratos de las empresas son más bajas que en el resto de las categorías ocupacionales.

Cabe destacar que las distancias entre los hombres son mayores que entre las mujeres, ya que éstos alcanzan niveles más altos en la categoría de empleador (gráfico 1).

Gráfico 1

INGRESO MENSUAL DE LA OCUPACIÓN PRINCIPAL
POR TIPO DE EMPRESARIO Y SEXO, 2003



Fuente: OIT con base en datos de MIDEPLAN (CASEN, 2003).

b) *Otros indicadores de calidad del empleo*

La mayor parte de los indicadores de calidad del empleo y condiciones para desarrollar el negocio tiende a mejorar a medida que aumenta el tamaño de la empresa, exceptuando aquél referido a la brecha de ingresos por sexo que presenta un comportamiento más errático. En relación a la mayor parte de los indicadores, los TCP son quienes están en peor situación. A partir de la pequeña empresa –y coincidiendo con el aumento en el nivel de escolaridad– la calidad del empleo de los empresarios de ambos sexos mejora notablemente (cuadro 2).

La cobertura de seguridad social de trabajadores independientes y empleadores –medida a través del pago de cotizaciones a algún sistema de salud (público o privado)– evidencia la gran desprotección que tienen los TCP y el aumento de la proporción de empresarios de ambos sexos que cuentan con cobertura, lo que está en directa relación con el tamaño de la empresa.

Cuadro 2

INDICADORES DE CALIDAD DEL EMPLEO Y ACCESO A RECURSOS DE EMPRESARIOS Y TRABAJADORES POR CUENTA PROPIA, POR TAMAÑO DE EMPRESA Y SEXO, 2003

Especificación	Cuenta propia		Microempresa (2 a 9 personas)		Pequeña empresa (10 a 49 personas)	
	Hombre	Mujer	Hombre	Mujer	Hombre	Mujer
Cobertura seguridad social (% cotizando)	19.3	16.1	48.2	45.3	74.6	70.6
Acceso a capacitación (% capacitado durante últimos 12 meses)	6.5	10.5	12.8	16.9	12.0	25.6
Ingreso mensual ocupación principal (pesos)	352 020	237 937	1 363 801	885 550	2 350 743	2 000 785
Relación ingreso mujer / hombre	0.68		0.65		0.85	
Años de estudio	9.1	9.9	12.3	12.4	13.9	14.8
Acceso a computador (%)	24.7	31.3	64.2	68.1	88.6	89.9
Teléfono móvil (%)	44.9	40.7	73.5	64.9	81.7	92.9

Fuente: OIT con base en datos de MIDEPLAN (CASEN, 2003).

El acceso a recursos y tecnología que pueden incidir en el desempeño de los negocios, también presenta diferencias importantes por estrato de empresa. Los TCP tienen menos acceso a la capacitación y una escasa proporción de ellos cuenta con recursos en el área tecnológica y de comunicación. Estas cifras también varían según el tamaño de la empresa.

Las brechas de género respecto a los indicadores analizados son dispares. Son mínimas en cuanto a cobertura de seguridad social, favoreciendo a las mujeres en el acceso a la capacitación y disponibilidad de computador. Por su parte, los hombres tienen una relativa mejor posición de acceso a teléfono móvil.

De acuerdo a la calidad del empleo, los asalariados pueden agruparse en dos grandes categorías: trabajadores de microempresa y trabajadores de empresas pequeñas, medianas y grandes (cuadro 3).

Según el conjunto de indicadores analizados, el primer grupo presenta condiciones de gran precariedad. Su nivel de escolaridad es menor, pero estas diferencias no alcanzan a explicar las brechas con respecto a otros indicadores, particularmente en relación al ingreso.

El segundo grupo presenta condiciones que mejoran según el tamaño de la empresa. Sin embargo, las remuneraciones promedio de los trabajadores asalariados son bajas aún en las empresas grandes, sobre todo para las mujeres.

La calidad del empleo de los trabajadores no presenta diferencias importantes por sexo. El comportamiento de algunos indicadores tiende a favorecer a las mujeres (acceso a capacitación) y otros a los hombres (ingreso).

C. COMPORTAMIENTO DE LA MICROEMPRESA: UNA APROXIMACIÓN

1. Ventas mensuales, capital de trabajo e inversión en el negocio son limitados

Los niveles de venta mensual de las microempresas (ME) son bajos. Según una encuesta (Valenzuela y Venegas, 2001) aplicada en 1997 a una muestra representativa de microempresarios de la RM, V y VIII regiones, un 57% de las mujeres y un 48% de los hombres registraban ventas mensuales inferiores a $300 000[8] (gráfico 2).

8 Todos los valores en pesos chilenos basados en la encuesta a microempresas del año 1997 en esta sección debieran aumentarse aproximadamente en un 30% a fin de llegar a valores en pesos chilenos del 2005 –se considera la variación del Índice de Precios al Consumidor (IPC) entre esos dos años. Para facilitar la lectura, se mantuvieron en el texto y en los gráficos los valores en pesos correspondientes al año 1997.

Cuadro 3

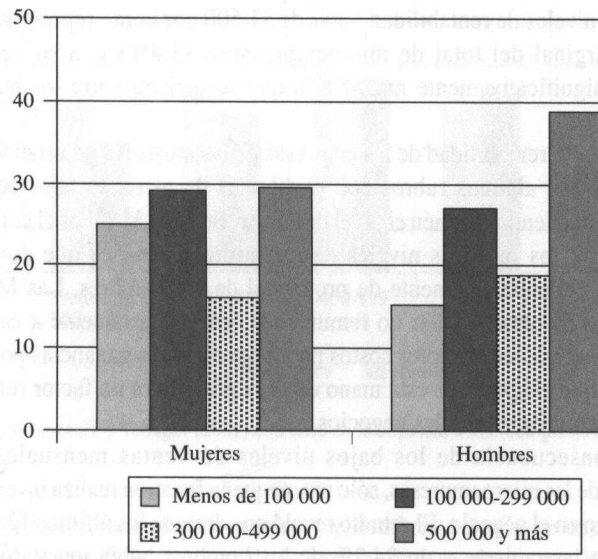
INDICADORES DE CALIDAD DEL EMPLEO DE ASALARIADOS PRIVADOS
POR TAMAÑO DE EMPRESA Y SEXO, 2003

Especificaciones	Microempresa (2 a 9 personas)		Pequeña empresa (10 a 49 personas)		Empresa mediana (50 a 199 personas)		Empresa grande 200 y más personas)	
	Hombre	Mujer	Hombre	Mujer	Hombre	Mujer	Hombre	Mujer
Cobertura seguridad social (% cotizando)	54.7	59.5	78.6	77.7	86.8	83.1	91.0	87.7
Con contrato de trabajo escrito (%)	53.2	61.5	77.7	78.8	86.7	84.9	91.8	89.8
Acceso a capacitación (% capacitado durante últimos 12 meses)	8.0	12.4	16.6	21.5	24.8	27.4	37.5	37.9
Ingreso mensual ocupación principal (pesos)	150 255	151 666	214 507	195 722	255 031	239 067	343 798	252 497
Relación ingreso mujer / hombre	1.01		0.91		0.94		0.73	
Años de estudio	9.4	11.6	10.5	12.1	10.8	12.4	12.0	12.8
Pobreza (% debajo de línea de pobreza)	19.5	7.8	13.4	5.5	12.8	5.6	8.9	6.8
Empleo permanente (% con relación contractual indefinida)	57.8	68.2	63.5	69.2	65.8	67.8	74.5	74.0

Fuente: OIT con base en datos de MIDEPLAN (CASEN, 2003).

Gráfico 2

NIVELES DE VENTA MENSUAL POR SEXO
(porcentaje, en pesos de 1997)



Fuente: Valenzuela y Venegas (2001) con base en la encuesta a microempresarios, 1997.

Independientemente del tipo de unidad productiva (TCP, microempresa compuesta por socios, familiares y/o con trabajadores asalariados), las ventas promedio de los negocios de las mujeres son sistemáticamente inferiores. Las mayores brechas de género se producen entre los TCP, cuyo nivel de venta es bajo, siendo aún menor en el caso de las mujeres (un 72.6% tiene ventas bajo $300 000). Al revisar el comportamiento de las ramas entre las mujeres, los menores volúmenes de venta (inferiores a $100 000 mensual) se registran en la confección (40%) y el comercio no establecido (33%). En el caso de los hombres, aquellos que se dedican a los servicios de reparación presentan una mayor proporción de ventas en el nivel más bajo (25%). Los mayores volúmenes de ventas se producen en el comercio establecido de alimentos.

De acuerdo a este estudio, la rentabilidad[9] de las microempresas es baja, obteniendo las mujeres un 22.4% menos que los hombres, ya que ellas están

9 Este cálculo se hizo restando del total de las ventas el total de gastos, dividiendo este resultado por el total de horas trabajadas por todo el personal de la ME.

mayoritariamente contratadas en negocios muy poco rentables. El porcentaje de mujeres pertenecientes al tramo inferior de rentabilidad (38.1%) –hasta $ 300 por hora de trabajo de la ME– supera en más de 10 puntos al valor correspondiente a los hombres (26.9%). A la inversa, las mujeres que logran los mayores niveles de rentabilidad –más de $1.500 por hora– representan una fracción marginal del total de microempresarias (5.4%) y, a su vez, una proporción significativamente menor a la que se registra entre los hombres (9.1%).

La menor rentabilidad de las empresas de las mujeres está asociada a su concentración en algunos rubros con problemas de mercado tales como la confección, incidiendo también el nivel de desarrollo de la ME. Por el contrario, las que logran los mayores niveles de rentabilidad son las que contratan asalariados, preponderantemente de propiedad de los hombres. Las ME que utilizan mano de obra familiar no remunerada –mayoritariamente a cargo de mujeres– a pesar de sus menores costos no logran mayores ganancias por hora; esto sugiere que el aporte de esta mano de obra gratuita es un factor relevante para el mantenimiento de tales negocios.

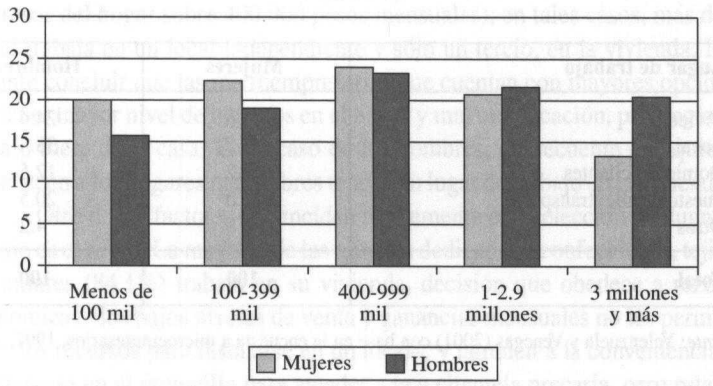
A consecuencia de los bajos niveles de ventas mensuales y de rentabilidad de las microempresas, sólo una pequeña fracción realiza inversiones de bajo monto en el negocio. El estudio reveló que durante los últimos 12 meses, un 18.4% de las mujeres y un 24.2% de los hombres había invertido en su negocio. De manera que existe una cierta relación entre el nivel de rentabilidad, las ventas de la microempresa y la decisión de invertir en ella. El sector en que se han realizado inversiones en mayor proporción es el de Otras Manufacturas y Construcción, registrando un nivel relativamente alto de rentabilidad y ventas. Comercio no Establecido es el que registra menos inversiones presentando menores ventas y baja rentabilidad.

Los microempresarios que invirtieron, destinaron un promedio de $570 000 al año ($47 500 mensual promedio), es decir, un 35% más que las mujeres. Los montos que se invierten varían significativamente según el tipo de ME. Aquellos microempresarios con Familiares No Remunerados (FNR) y asalariados destinaron mayores recursos que los TCP. Esto contradice el supuesto acerca de la mayor vulnerabilidad de las ME con FNR, evidenciando la capacidad de acumulación con base a mano de obra gratuita.

Otro de los factores que inciden en los bajos resultados económicos de las microempresas es el limitado capital de trabajo con que ellas operan: el valor promedio es de 1.7 millones para hombres y 1.2 millones para mujeres. Entre las mujeres también existen diferencias, puesto que las jefas de hogar cuentan con menor capital de trabajo –producto de su menor capacidad de acumulación– en comparación con las mujeres que tienen pareja (gráfico 3).

Gráfico 3

VALOR DE LOS ACTIVOS, POR SEXO
(porcentaje, en pesos de 1997)



Fuente: Valenzuela y Venegas (2001) con base en la encuesta a microempresarios, 1997.

Las diferencias entre mujeres y hombres no sólo se expresan en los montos, sino también en el tipo de activos: las mujeres tienen menos maquinarias y vehículos, siendo más importantes para ellas el mobiliario y el local.

2. Casi la mitad de las microempresarias trabaja en la vivienda

Si se considera como microempresas familiares aquellas cuyas actividades se realizan en la vivienda, se constata que éstas tienen un gran peso en el sector microempresarial. Un 46.6% de las microempresarias trabaja en su domicilio, casi duplicando la proporción de hombres que se encuentra en tal situación (cuadro 4). Esto responde a que, en general, las microempresas nacen a partir de los conocimientos y quehaceres domésticos de las mujeres, por lo que ellas consideran que la vivienda es un espacio propicio y de bajo costo para esta fase del negocio.

La vivienda, como lugar de trabajo, presenta ventajas y desventajas. Entre las ventajas se identifican: el mejor aprovechamiento del tiempo (no se requiere de desplazamientos hacia el lugar de trabajo); menores costos (ahorro de arriendo de un local); mayor flexibilidad y control sobre la organización de la jornada diaria y, según expresan las mujeres, más facilidades para combinar la actividad laboral con las tareas domésticas y el cuidado de los niños.

Cuadro 4

DISTRIBUCIÓN DE LOS MICROEMPRESARIOS Y LAS MICROEMPRESARIAS SEGÚN LUGAR DE TRABAJO Y SEXO
(porcentajes)

Lugar de trabajo	**Mujeres**	**Hombres**
Vivienda	46.6	24.4
Local	33.5	38.4
Domicilio clientes	2.2	12.5
Puestos, calle, transporte	17.0	20.5
Otros	0.8	4.2
Total	**100**	**100**

Fuente: Valenzuela y Venegas (2001) con base en la encuesta a microempresarios, 1997.

Las desventajas se refieren al mayor grado de aislamiento, a las dificultades para poner un límite claro entre el tiempo de trabajo y el de descanso y a la falta de condiciones apropiadas para trabajar. Estos inconvenientes pueden incidir en problemas de salud y seguridad para el microempresario y su familia, y/o limitar el desarrollo de la ME.

En el caso de las mujeres, se suma el riesgo de no separar las actividades propias de la ME y la vida doméstica, cuestión que no afecta en la misma medida a los hombres que trabajan en la vivienda. Ellos habitualmente son quienes deciden el horario laboral según sea la naturaleza del trabajo a realizar. En cambio, la jornada de las mujeres tiende a estructurarse a partir de la de los niños (horarios de colegio) y de las obligaciones para con el resto de la familia (cocinar, servir comida, limpiar, etc.). Esto puede afectar negativamente su desempeño como microempresaria dadas las frecuentes interrupciones en la jornada de trabajo. Otra desventaja que enfrentan las mujeres es la tendencia a invisibilizar su aporte económico por trabajar en su casa; como consecuencia, se dificulta el proceso de negociación al interior del grupo familiar, tendiente a lograr que se compartan las tareas domésticas y a mejorar la posición social de la mujer.

La proporción de microempresarias con hijos pequeños (menores de cinco años) que trabaja en la vivienda (49.1%) es levemente superior al promedio total de mujeres. Otro factor que aparece claramente asociado a la elección de la vivienda como lugar de trabajo es el ingreso del hogar. Las mujeres que realizan su trabajo en la vivienda son las más pobres y probablemente carecen de recursos para instalarse en un local independiente. Así, casi un 60% de las

microempresarias que se ubican en el nivel socioeconómico más bajo (ingresos del hogar inferiores a 100 000 pesos mensuales) trabaja en la vivienda; un porcentaje mínimo (14.5%) lo hace en local independiente. Esta realidad se invierte en el caso de las microempresarias pertenecientes a estratos más altos (ingresos del hogar sobre 400 000 pesos mensuales); en tales casos, más de la mitad trabaja en un local independiente y sólo un tercio, en la vivienda. Esto permite concluir que las microempresarias que cuentan con mayores opciones por tener mayor nivel de ingresos en el hogar y mayor educación, privilegian el trabajo fuera de la casa. En el caso de los hombres, es frecuente que quienes pertenecen a los hogares más pobres tengan su lugar de trabajo en la vivienda.[10]

Otro de los factores que inciden fuertemente en la elección del lugar de trabajo es el rubro. La mayoría de las mujeres dedicadas a confecciones, tejidos y similares (84.1%) trabaja en su vivienda, decisión que obedece a razones económicas –los bajos niveles de venta y ganancias mensuales no les permiten tener los recursos para instalarse en un local–, y también a la conveniencia de mantenerse en el domicilio para atender a una clientela precaria, pero estable. La relación con los intermediarios que entregan trabajo a domicilio no presenta dificultades, ya que ellos van personalmente a la casa de las microempresarias a dejar y retirar el trabajo.

Una alta proporción de mujeres dedicadas al negocio de alimentos lo hacen utilizando la cocina de su vivienda. Es habitual que la venta de estos productos la combinen con la comercialización de abarrotes y cuenten con la ayuda de parientes para la atención del público, de manera que habitualmente el negocio se transforma en uno de tipo familiar. Después de algún tiempo de funcionamiento, la mayoría de estas microempresarias adecua la infraestructura para obtener los debidos permisos y la patente de sanidad, trámites que la Ley MEF facilita. En este grupo también se considera a las mujeres que realizan artesanías, aprendidas usualmente en cursos de capacitación de manualidades.

En el caso de las mujeres que trabajan en actividades comerciales fuera del rubro de alimentos (tales como puestos varios, paqueterías y bazar, kioscos de diarios y revistas) sólo un 26.1% utiliza la vivienda como lugar de trabajo.

Entre los hombres, en cambio, el uso de la vivienda para fines laborales varía mucho menos según rama de actividad. Las frecuencias mayores se producen entre quienes se dedican a Otras Manufacturas y Construcción (34.1%) y a Servicios de Reparación (26%).

---

10 Un 30% de los microempresarios que pertenecen a hogares con ingresos mensuales bajo los 200 000 pesos, se desempeña en la vivienda, proporción que supera al promedio de los hombres. Esta cifra cae al 20% en los tramos superiores.

El tipo de relaciones laborales en la microempresa es otro aspecto que incide en la elección del lugar de trabajo. La vivienda es el principal lugar laboral para el 54.8% de las mujeres TCP, así como para una proporción importante de mujeres, 45.8%, que trabajan con la ayuda de familiares no remunerados. De las microempresarias que contratan asalariados, un 66.7% utiliza con mayor frecuencia un local especial; también lo hace un 48.1% de quienes trabajan con socios o familiares remunerados.

Esta heterogeneidad en la situación de las mujeres no se reproduce en los hombres. Los microempresarios se distribuyen de manera más homogénea en los distintos lugares de trabajo, aun cuando es mayor la proporción de quienes contratan asalariados y se desempeñan en locales especialmente habilitados para ello.

D. LA IMPORTANCIA DEL MARCO REGULATORIO

En la sección anterior fue analizada la contribución de las microempresas al empleo, los problemas y desafíos en términos de productividad, y la calidad del empleo. Mejorar las condiciones de este sector contribuiría de manera importante al bienestar de la población en Chile.

El desempeño del sector microempresarial depende de un conjunto de factores, vinculados tanto a las características de los propios empresarios (educación, experiencia previa, aptitud empresarial, sexo y situación socio-económica) como al entorno en el cual operan. Los factores más importantes del entorno son: el funcionamiento de los mercados, la disponibilidad de crédito, las políticas de apoyo y el marco regulatorio. La Ley MEF es una iniciativa que permite mejorar el entorno regulatorio, haciéndolo más amigable para las empresas de menor tamaño que operan en las viviendas de sus dueños. Dada la relevancia del aspecto regulatorio, en esta sección se analiza el papel de éste en el desarrollo de las microempresas.

1. El entorno regulatorio importa

a) *Sesgos (¿involuntarios?) en contra de las microempresas*

Muchos gobiernos del mundo han reconocido que las microempresas tienen un rol clave en la creación del empleo y, en consecuencia, han elaborado políticas específicas que las apoyan a fin de que éstas aumenten su capacidad de generar empleo e ingresos. Estas políticas de apoyo buscan facilitar el acceso de las microempresas a créditos, servicios de desarrollo empresarial y tecnología.

Sin embargo, el número de empresas que accede a estos beneficios es muy bajo en relación al número total de microempresas. Según un estudio que analiza esta materia en países que están en vías de desarrollo, el 70% de los pequeños empresarios no sabían de la existencia de las agencias creadas para apoyarlos (Meier y Pilgrim, 1994).

Asimismo, se reconoce que las políticas económicas generales habitualmente siguen manteniendo un sesgo que perjudica a las empresas de menor tamaño. Por un lado, los subsidios o beneficios del Estado se formulan de manera tal que favorecen a las empresas de mayor tamaño, impidiendo que las más pequeñas tengan acceso a ellos. Por otro, las empresas más pequeñas sufren más que las de mayor tamaño por la falta de transparencia en la aplicación de las leyes y regulaciones de muchos países.

b) *Contrariamente a lo que podría pensarse, todas las microempresas son afectadas directa o indirectamente por el entorno regulatorio*

Frecuentemente, se piensa que las microempresas operan al margen de las políticas, leyes y regulaciones. Si bien es cierto que las microempresas se caracterizan por cierta informalidad, lo que habitualmente conlleva un incumplimiento parcial o total de las regulaciones vigentes, esto no quiere decir que el entorno regulatorio no tenga importancia para ellas.

Directa o indirectamente, casi todas las empresas, por pequeñas que sean, son afectadas por el entorno regulatorio. Esto es cierto, incluso para aquellas que operan sin ningún registro en las agencias del Estado. Por ejemplo, un microempresario que no inscribe su empresa para evitar el pago de impuestos ve sus perspectivas empresariales limitadas por esta misma decisión. Por temor a ser descubierto, no hace publicidad para sus productos, no puede aspirar a entrar en negocios con empresas establecidas que exigen cierta formalidad en las transacciones comerciales y, mucho menos, ingresar como proveedor del sector público. Por lo tanto, le será difícil acceder a financiamientos, y, de hacerlo, tendrá que pagar tasas de interés más elevadas, cobradas en compensación del riesgo bancario que significa prestar a una empresa sin registros formales.

c) *La importancia de reducir los costos y aumentar los beneficios del cumplimiento*

El gasto que involucra el cumplimento de las regulaciones puede ser un obstáculo para empresas de todos los tamaños, pero quienes tienen un costo mayor en relación al volumen de negocios son las empresas de menor tamaño.

En general, las empresas que reciben diversos tipos de apoyo son aquellas que se registran en entidades gubernamentales; sin embargo, la experiencia de diversos países indica que formalizar una empresa requiere una inversión de tiempo y dinero demasiada alta. Como resultado, la mayoría de las microempresas cumple sólo parcialmente con las regulaciones vigentes e incluso prefiere mantenerse fuera del marco regulatorio vigente.

Variados estudios demuestran que las empresas que cumplen con la mayoría de los requisitos legales crean más empleo que otras similares con menor cumplimiento (Robles *et al.*, 2001; Goedhuys, 2002; Christensen y Goedhuys, 2004; Goedhuys y Sleuwaegen, 1999). Al mismo tiempo, en las empresas más formales, el empleo es de mejor calidad que en aquéllas informales de similar tamaño. Es posible, entonces, afirmar que la incorporación de un mayor número de microempresas al marco regulatorio podría tener efectos positivos en el volumen y en la calidad de empleo que ellas crean. En este sentido, la Conferencia Internacional del Trabajo del año 2002 subrayó la importancia de bajar los costos y de aumentar los beneficios del cumplimiento con las regulaciones:

> "Las políticas y marcos jurídicos adecuados reducen los costos de establecimiento y explotación de las empresas, incluidos los procedimientos de registro y de concesión de licencias simplificados, las disposiciones reglamentarias adecuadas y la tributación moderada y justa. También aumentan las ventajas del registro legal, facilitando el acceso a la clientela comercial, las condiciones de créditos más favorables, la protección jurídica, el cumplimiento de los contratos, el acceso a la tecnología, las subvenciones, las divisas extranjeras y los mercados locales e internacionales. Además, esas políticas disuaden a las empresas de la economía formal de pasar a la economía informal. Estos factores contribuyen a crear nuevas empresas, a incorporar las empresas más pequeñas en la economía formal y a generar nuevos empleos, sin debilitar las normas de trabajo. Ello también redundaría en un aumento de la base impositiva estatal" (OIT, 2002).

El problema de la complejidad del marco regulatorio se observa en varios países de América Latina. Un reciente estudio sostiene que el costo de la formalidad es elevado para las microempresas, constituyéndose en una barrera para ellas (Tokman *et al.*, 2001).

En resumen, los tres desafíos para un entorno de políticas favorables a la creación de empleos de mejor calidad en las microempresas, son los siguientes:

- Disminuir los costos asociados al cumplimiento del marco regulatorio, tanto los monetarios como el tiempo requerido para efectuar los trámites, con el

propósito de facilitar la formalización de un mayor número de microempresas y su desarrollo.

- Aumentar los beneficios del cumplimiento, a fin de crear incentivos para la formalización y el fomento de estas empresas.
- Proteger los derechos de los trabajadores y de los clientes, para evitar que en las microempresas se cree un segmento de trabajadores de "segunda clase", manteniendo aquellas regulaciones que son esenciales para la salud pública (por ejemplo, normas sanitarias para empresas del sector alimenticio).

d) *Las reformas son posibles*

La experiencia internacional y de la región muestra que estas reformas son posibles, existiendo casos exitosos en países en vías de desarrollo.

Un ejemplo sobre los beneficios que se obtienen a partir de la formalización de las micro y pequeñas empresas, lo constituye Vietnam. Hasta el año 2000, la legislación que regulaba el establecimiento de las empresas privadas en ese país era excesivamente restrictiva y funcionaba a través de licencias que las autoridades podían conceder o negar en forma arbitraria. A partir de ese año, comienza a regir una nueva Ley de Empresas que sintoniza con el proceso de apertura económica que vive ese país. Esta regulación facilita el registro de las empresas, y define con nitidez sus derechos y deberes.

Antes de que la ley entrara en rigor, se establecían cerca de 5 000 empresas por año; con la operación de la nueva normativa, este número se cuadruplicó llegando a formarse en 2001 y 2002, cerca de 20 000 empresas por año. El proceso de registro se redujo de 13 a 7 pasos, de manera que el tiempo invertido en él disminuyó de 99 a 17 días y el costo de US$ 660 a cerca de US$ 30. Anualmente, un 70% de las empresas que están en el proceso de formalización son nuevas, el resto corresponde a empresas informales que están regularizando su situación o "empresas de hogar", empresas semiformales que están legalmente impedidas de firmar contratos (Pham, 2002; Mallon, 2004).

Con el incentivo a la formalización de las empresas a través de esta ley, se están promoviendo empleos de mejor calidad, ya que al estar registradas pueden hacer contratos de trabajo. A su vez, es posible que esta nueva norma también haya contribuido al incremento del volumen del empleo, al facilitar el establecimiento de nuevas empresas.

En América Latina se puede mencionar a Perú, país que simplificó la legislación de negocios y regulaciones. Hasta finales de los años ochenta, Perú se caracterizaba por su complejo sistema impositivo con varios niveles de tasas y planes de excepción, para diferentes tipos de unidades económicas. Al

comenzar la década de los noventa, las autoridades peruanas iniciaron una reforma al sistema impositivo cuyo objetivo primordial fue simplificar el sistema de tasas, concentrar la gestión del sistema en una sola autoridad e incorporar procedimientos simples de cumplimiento de las normas. La reforma suprimió un gran número de requerimientos para registrar tributos considerados innecesarios y además se eliminaron 62 impuestos. Para las empresas de menor tamaño se establecieron regímenes impositivos especiales: el Régimen Único Simplificado (RUS) y el Régimen Especial del Impuesto a la Renta (RER). Estas reformas lograron ampliar, de manera considerable, el número de entidades que pagan impuestos.

A pesar de estos logros, el sistema impositivo para las microempresas aún presenta algunos problemas en Perú. Por ejemplo, el Estado gasta 75 centavos en remuneraciones por cada dólar que recauda de los impuestos del sistema RUS. Este monto es cinco veces más de lo que gasta por cada dólar recaudado en el sistema RER y 119 veces más de lo que gasta para recaudar cada dólar bajo el régimen general impositivo (Chacaltana, 2001; Tokman *et al.*, 2001).

Si bien no hay reglas ni recetas generales para reformar las políticas en esta materia dadas las diferencias entre los países, existen criterios que se han desarrollado a partir de experiencias singulares. Entre ellos, se destacan siete (Reinecke y White, 2004):

- Las políticas y leyes deben ser específicas para cada país. Esto es, responder al contexto económico, social, legal y cultural.
- Es necesario considerar el impacto diferenciado de las reformas según el tamaño de las empresas, incluyendo sus costos.
- La eficacia de modificaciones de esta índole requiere que éstas tengan legitimidad social.
- Las reformas deben tener en cuenta la existencia de las inequidades de género, procurando corregirlas a fin de garantizar la igualdad de condiciones para ambos sexos en el acceso al control, formulación, proceso y puesta en marcha de las políticas y leyes.
- Se debe difundir y comunicar las reformas de manera transparente, con el objeto de facilitar a todos los actores el acceso a su contenido, utilizando los medios más apropiados en cada caso.
- El diseño precisa de una puesta en marcha coherente, incluyendo sistemas de dirección, procedimientos y armonización con las agencias gubernamentales.
- Los actores deben preocuparse de manera especial por el impacto de estas políticas en las microempresas.

Los criterios recién expuestos pueden ser útiles para evaluar la introducción de la Ley MEF en Chile.

2. El entorno regulatorio en Chile

Muchos de los problemas y desafíos descritos en el punto anterior están presentes en el marco regulatorio de las empresas en Chile. A pesar de que en la aplicación de las políticas la administración estatal es relativamente transparente y existe un fuerte énfasis en la eliminación de sesgos para las empresas de menor tamaño, éstos aún persisten y favorecen a las empresas más grandes.

a) Políticas de apoyo: ¿Política social o económica?

Al igual que en otros países, el principal desafío de las políticas de apoyo a las microempresas es su cobertura. Según una encuesta realizada por el Ministerio de Planificación (MIDEPLAN) en el año 1997, más del 85% de las microempresas consideradas no había recibido ningún tipo de soporte en los 12 meses previos a la aplicación de ésta (cuadro 5).

Cuadro 5

POLÍTICAS DE APOYO: APOYO RECIBIDO POR LOS MICROEMPRESARIOS Y MICROEMPRESARIAS EN LOS ÚLTIMOS 12 MESES, 1997

Tipo de servicio de apoyo	Mujer	Hombre	Total
Curso de capacitación	5.9	5.4	5.6
Crédito	9.8	9.4	9.0
Asesoría técnica/gestión	1.1	0.8	0.9
Ninguno	84.4	85.8	85.2

Fuente: Valenzuela y Venegas (2001) con base en la encuesta a microempresarios, 1997.

La definición y aplicación de una política coherente que apoye a las microempresas presenta dificultades derivadas de la tensión existente entre la política social y la económica. Así, existe una división de tareas entre el Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS) –a cargo de las políticas hacia la microempresa– y la institucionalidad de la Corporación de Fomento de la Producción (CORFO) y el Servicio de Cooperación Técnica (SERCOTEC), responsables de las políticas de fomento productivo dirigidas hacia las pequeñas

y medianas empresas. A pesar de que esta división de tareas puede ser razonable puesto que las necesidades de las microempresas son diferentes a las de las Pequeñas y Medianas Empresas (PyME), en la práctica conlleva algunos problemas.[11] Éstos se manifiestan en la falta de coordinación de las políticas dirigidas hacia los distintos tamaños de empresa, causando duplicación de esfuerzos entre las agencias gubernamentales y confusión entre los propios empresarios. A su vez, la aplicación de instrumentos de fomento productivo con una visión esencialmente de política social ha provocado el fracaso de muchos proyectos de microempresas, convirtiendo el apoyo entregado en un mero subsidio de ingresos en vez de un apoyo para un proyecto empresarial sustentable en el tiempo.

Con el propósito de solucionar los problemas de coordinación y superposición de programas, las autoridades chilenas han creado el Programa Chile Emprende, el cual integra distintos instrumentos de apoyo en el marco de una estrategia de desarrollo local.[12]

A pesar de los problemas mencionados, Chile ha sido uno de los países con un relativo éxito en las acciones emprendidas que facilitan el acceso de las microempresas al sistema financiero y al crédito. En 1997, un 44% de las microempresas y un 66% de pequeñas empresas, registradas con el SII, tenían algún crédito del sistema financiero formal (deuda vigente o vencida). Estas cifras son altas en comparación con las internacionales y demuestran que las Micro y Pequeñas Empresas (MyPE) se han incorporado al sistema financiero (Inversiones y Gestión, 2002). Sin embargo, la percepción de las MyPE es que la oferta de crédito sigue siendo insuficiente.

b) Sesgos del entorno regulatorio en Chile

Al comparar Chile con otros países de América Latina, se evidencia que en él es relativamente fácil y barato abrir una empresa formal. Según un estudio del Banco Mundial, en Chile se requieren nueve pasos para abrir una empresa, mientras que el promedio de América Latina es de 11. El proceso demora 27 días y tiene un costo del 10% del ingreso per cápita, mientras que el promedio de América Latina es de 70 días y 60.4% del ingreso per cápita (Banco

---

11 En Chile se usa la siguiente clasificación administrativa de las empresas de acuerdo al nivel de ventas. Considera que las microempresas son las que venden menos de 2 400 Unidades de Fomento (UF) al año, las pequeñas empresas aquellas que tienen una venta entre 2 400 y 25 000 UF anuales y las empresas medianas las que venden más de 25 000 UF y menos que 100 000 UF al año.

12 Mayores antecedentes de este programa se abordan en la sección E en este capítulo.

Mundial, 2004). Estudios previos de la propia OIT llevan a conclusiones similares (Tokman *et al.*, 2001).

En términos generales, antes de la introducción de la Ley MEF el entorno regulatorio para las empresas en Chile se caracterizaba por hacer poca diferencia entre los distintos tipos de empresas, ya sea según sector económico o tamaño (Flores, 2003). Aunque las microempresas están liberadas del cumplimiento de varias regulaciones en el ámbito laboral,[13] en otros ámbitos enfrentan reglas bastante similares a las de empresas más grandes. Según un dirigente de los pequeños empresarios, "en este país se le pide lo mismo a CODELCO que a una microempresa".[14]

Chile, al igual que otros países, presenta sesgos en el entorno regulatorio que afectan a las empresas de menor tamaño. Aunque aparentemente las políticas macroeconómicas son "neutras" respecto al tamaño de la empresa, ellas pueden ser sesgadas en contra de las MyPE. Así, entre los años 1998 y 1999 hubo un ajuste de la economía chilena provocando un alza brusca en las tasas de interés, política que afectó a las empresas más pequeñas en dos aspectos. Al contrario de las empresas más grandes, las micro y pequeñas empresas en Chile suelen tener créditos a corto plazo, por lo que un cambio en la tasa de interés puede causar un aumento brusco en los costos financieros. A su vez, las empresas más grandes tienen acceso a créditos fuera del país y en moneda extranjera, de manera que el impacto por el aumento en la tasa de interés doméstica es menor.

Asimismo, si bien el costo de cumplimento con las regulaciones no parece exagerado en comparación con otros países, representa un peso muy importante en las micro y pequeñas empresas. El costo no se expresa sólo en términos monetarios, en él también se debe considerar el tiempo requerido para efectuar todos los trámites. Según la opinión de los propios empresarios, el tiempo invertido en los trámites básicos al momento de abrir una empresa les representa una dificultad mayor que el costo monetario (cuadro 6).

Con anterioridad a la promulgación de la Ley MEF y hasta la fecha, se han realizado variados esfuerzos para bajar el costo de tiempo y monetario del

---

13 Por ejemplo, el requisito de tener o financiar una sala cuna para madres de niños menores de dos años se aplica sólo en empresas donde trabajan 20 o más mujeres; asimismo, el funcionamiento de un Comité Paritario de Higiene y Seguridad para la prevención de accidentes de trabajo se exige sólo a las empresas con más de 25 asalariados. Para más detalles, ver el capítulo V de este libro.

14 Entrevista realizada por Pamela Allan a Chaquib Sufán, Vicepresidente de la Confederación Gremial Nacional Unida de la Mediana, Pequeña, Microindustria, Servicios y Artesanado de Chile (CONUPIA), Santiago.

Cuadro 6

PRINCIPAL DIFICULTAD PARA LA REALIZACIÓN DE TRÁMITES
(porcentaje de las empresas encuestadas)

Especificación	RUT	Iniciación de actividades en Impuestos Internos	Permisos y patentes municipales	Pago de impuestos y declaración de IVA
Alto costo	11.0	7.3	22.7	14.3
Se necesita mucho tiempo	24.0	20.0	23.7	17.7
Escasa información	4.0	5.7	3.7	5.0
Muchos trámites	5.7	6.3	3.3	3.0
Lejanía de los lugares	2.0	1.3	1.0	1.7
No es necesario hacerlos	6.3	0.7	2.0	1.1
No reúne los requisitos	2.3	1.7	2.0	2.7
Son realizados por terceros	18.0	19.7	17.3	30.0
No los considera dificultades	26.7	28.3	24.3	24.7
Total	**100.0**	**100.0**	**100.0**	**100.0**

Fuente: Espinosa (2001) con base en datos de Encuesta OIT/SEED 2001 a 300 micro y pequeñas empresas.

cumplimiento de la normativa. Por ejemplo, hace algunos años el Ministerio de Economía inició el proyecto "*Tramitómetro*" para medir el costo de la formalización de una empresa, analizando distintos municipios del país y diseñar medidas concretas para disminuir ese costo. El resultado mostró enormes diferencias entre los municipios, tanto en el número de trámites requeridos como en los costos monetarios (Flores, 2003).

c) *¿Beneficio de la crisis? Reformas recientes al entorno regulatorio*

Durante los primeros años del retorno a la democracia en Chile, se implementaron nuevas políticas de fomento a la PyME, basadas en subsidios a la demanda y el perfeccionamiento de los mercados (Román, 2001). Sin embargo, hubo una escasa consideración hacia las microempresas y su entorno regulatorio.

Posteriormente, a consecuencia de la recesión que afectó al país en el año 1999, se comenzó a tomar conciencia del importante papel que tienen las

microempresas en el mercado laboral chileno. La preocupación por las empresas de menor tamaño llevó al Presidente de la República, señor Ricardo Lagos, a formular los 12 Compromisos con la Pequeña Empresa, tendientes a poner en marcha un proceso de reformas para mejorar las perspectivas de desarrollo de estas empresas (Flores, 2003). En reconocimiento de las trabas que sufren las empresas más pequeñas, el Presidente ha sostenido: "Si Chile aspira a ser un país desarrollado, este modelo discriminatorio contra la pequeña empresa y sus trabajadores debe ser superado" (SERCOTEC, 2004).

Para cumplir estos compromisos y superar los obstáculos al crecimiento de las MyPE, se han implementado diversas iniciativas legales y administrativas, orientadas a superar las fallas de mercado que dificultan el normal desarrollo de este segmento de empresas. Asimismo, y de manera creciente, se han ido mejorando las capacidades de la administración pública, para servir adecuada y oportunamente a este sector de empresarios (SERCOTEC, 2004).

E. LA LEY DE MICROEMPRESAS FAMILIARES EN EL CONTEXTO DE UNA ESTRATEGIA DE DESARROLLO ECONÓMICO LOCAL

Entre las recientes reformas al marco regulatorio de empresas se incluye la Ley MEF. Esta norma busca reducir el costo que significa para las microempresas familiares el cumplimiento de las regulaciones. Así se intenta promover su formalización, lo que favorecería el desarrollo empresarial, la capacidad de creación de empleo e ingresos. El que la ley esté dirigida a las microempresas familiares –es decir, empresas que operan desde el hogar de su dueño o dueña– la convierte en una herramienta que podría mejorar, especialmente, las perspectivas de las microempresas de mujeres, puesto que son ellas quienes más frecuentemente operan desde el hogar (cuadro 4).

A pesar de la importancia del cambio en el marco regulatorio y de la Ley MEF, seguirán existiendo algunos problemas para los microempresarios, dadas las desventajas que tienen en comparación con las empresas de mayor tamaño. Entre ellas, la escasez de capital, débiles capacidades empresariales y la falta de representación frente a las instituciones encargadas de formular y aplicar políticas de apoyo a las micro y pequeñas empresas. Sería poco realista esperar que la ley por sí sola solucione el conjunto de estos problemas.

Surge entonces el dilema de cómo difundir y aplicar de modo coherente las diversas medidas del entorno regulatorio, considerando las características intrínsecas de las unidades productivas, lo que ayudaría a superar obstáculos, evitar cuellos de botella y aprovechar las oportunidades. En definitiva, se debe responder a la pregunta sobre cómo hacer que las distintas acciones concurran

conjuntamente en forma sinérgica para lograr el fortalecimiento de la microempresa.

El enfoque de Desarrollo Económico Local (DEL) puede ser un aporte valioso entendido como "un proceso participativo que favorece y estimula la asociación entre los principales actores públicos y privados de un territorio definido, permitiendo así el diseño y la implementación conjunta de una estrategia concertada, utilizando los recursos locales y las ventajas competitivas en un contexto global, con el objetivo final de crear trabajos decentes y estimular la actividad económica" (Gasser *et al.*, 2003).

El capítulo IV del presente libro muestra que si la autoridad pública encargada de ejecutar la ley adopta un enfoque integrado para el fomento productivo, tanto en la difusión como en la implementación de la Ley MEF, condicionará en forma relevante su acogida.

Como enfoque integrado, el DEL pretende contribuir a definir un marco comprensivo de iniciativas y actividades que responden a la necesidad de integrar las distintas dimensiones de desarrollo. La mayor fortaleza de este enfoque es su flexibilidad y adaptabilidad, permitiendo su aplicación a diferentes problemas. Así, las soluciones que se encuentren serán diferenciadas y acorde a los lugares, culturas, potencial económico, circunstancias políticas, sociales, ambiente institucional y otros. DEL está caracterizado por tres principios inderogables: participación y diálogo social, asociación de lo público con lo privado, *partenariado* y territorialidad.

- Participación y diálogo social. El proceso de desarrollo territorial necesita como prerrequisito que los actores locales estén involucrados en él, puesto que sólo así es posible su sostenibilidad. Contar con la presencia de los actores locales alrededor de una mesa, en un espacio de diálogo y concertación, ayuda a construir confianza, promover redes sociales de trabajo, estimular la innovación y poner en marcha actividades de beneficio mutuo. El diseño y la implementación de una estrategia "desde abajo" son factores determinantes en la sostenibilidad y pertinencia del proceso de desarrollo, contribuyendo en la búsqueda de las soluciones más apropiadas para las necesidades locales.
- La asociación entre actores públicos y privados es crucial para ubicar eficientemente los recursos locales y lograr su movilización. Determinar una visión común a través de una estrategia definida en conjunto implica establecer compromisos para el logro de las metas comunes. Por ejemplo, mediante la convergencia en programas de inversión entre los diferentes actores locales. La cooperación entre ellos y la coordinación de las actividades de desarrollo, evitan las iniciativas aisladas e

ineficientes, dando soporte a la legitimidad y sostenibilidad del proceso de desarrollo.

- La territorialidad. La cercanía geográfica y cultural favorece la comparecencia de un conjunto de condiciones ideales para el crecimiento, la innovación y el desarrollo. Son los actores locales quienes poseen el conocimiento de sus necesidades y de sus recursos, siendo el mismo entorno territorial el que posibilita la presencia de intereses comunes y afinidades culturales. Asimismo, el territorio común permite que los actores sociales mantengan frecuentemente una interacción social, económica y política, cuestión que genera cohesión social y confianza.[15]

Consecuentemente, las iniciativas DEL deben seguir una secuencia de pasos que garantice la aplicación de los principios que lo caracterizan (Gasser *et al.*, 2003).

En Chile, el programa que más se acerca al enfoque DEL es Chile Emprende.[16] Este programa, iniciado en el año 2001 en diez territorios, tiene cobertura nacional desde 2004.[17] Su misión es contribuir al establecimiento de acuerdos público-privados vinculantes entre los actores de cada territorio, en torno al aprovechamiento de oportunidades –especialmente de negocio y empleo– para micro y pequeñas empresas y la población activa.

Entre sus objetivos específicos, el Programa considera generar planes de desarrollo con base en la MyPE, que sean concordados entre las instituciones de fomento,[18] los gobiernos regionales y municipios, los gremios, organizaciones

---

15 Al respecto, merecen ser conocidas las experiencias realizadas en Estados Unidos, en particular el caso de Silicon Valley en California (Saxenian, 1996) y en Europa, especialmente los distritos industriales en Italia (Viesti, 2000).

16 Para más información, ver www.chileemprende.cl/home.php. En noviembre de 2004 se informó la implementación de este programa que capitaliza la experiencia de Chile Solidario y Chile Barrio y la extiende al ámbito del fomento productivo. Su marco normativo y de recursos asignados incluye una glosa en la Ley de Presupuestos del año 2005 y un Decreto Supremo que define el programa y la institucionalidad del mismo. Este programa nace como respuesta al problema de la coordinación entre las instancias de apoyo a las MyPE.

17 Este programa comenzó en forma experimental (2001–2004) bajo el nombre de Emprende Chile y a partir de 2005 se llama Chile Emprende teniendo cobertura nacional.

18 Además de otras instituciones públicas que apoyan indirectamente a las MyPE, los servicios públicos de fomento productivo para micro y pequeña empresa son: Servicio de Cooperación Técnica (SERCOTEC); Corporación de Fomento de la Producción (CORFO); Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS); Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE) e Instituto de Desarrollo Agropecuario (INDAP).

y redes de MyPE. Además, pretende introducir una práctica de gestión compartida que incluya: información de los diferentes servicios públicos, instrumentos disponibles y criterios de selección de proyectos, entre otros propósitos. A nivel de las personas, el programa apunta al incremento de los ingresos y al aumento y mejoramiento de la calidad del empleo; en relación a las MyPE, se busca el incremento de sus ventas, la diversificación económica y la consolidación de la propiedad.

El caso concreto de Chile Emprende muestra el rol relevante de la microempresa en la promoción de condiciones favorables, en un marco de estrategias inspiradas en el enfoque DEL. Este proyecto fue construido de manera compartida con el objetivo de desarrollar la competitividad del tejido empresarial y laboral, a través de la promoción de redes y relaciones de cooperación entre los sujetos económicos, teniendo como protagonista a las microempresas.

Los principales procesos que se deben promover para la realización de la estrategia propuesta son:

- La identidad territorial, como factor de competitividad y sustentabilidad de su desarrollo, y como componente esencial de la construcción democrática de un proyecto colectivo de futuro.
- Una nueva forma de gestión, basada en la cooperación público-privada entre los diferentes actores del territorio, capaz de generar y sostener instancias de concertación y pactos territoriales en torno al desarrollo y/o empleo.
- El capital social y la movilización de la comunidad territorial, como condición necesaria para que la población acceda a oportunidades para su desarrollo.
- La competitividad del tejido empresarial y laboral, promoviendo redes y relaciones de cooperación entre ellos y favorecer las conexiones de los emprendimientos a mercados, y agregando valor comercial a las ventajas comparativas para transformarlas en competitivas.
- Generar ambientes territoriales favorables a la competitividad, para mejorar el acceso a servicios, instalar y operar sistemas de información, optimizar la disponibilidad de factores de producción, dotar o acondicionar infraestructuras y consolidar el derecho de propiedad de las poblaciones y emprendedores locales.

El estudio de sistematización evaluativo de la experiencia del Programa Chile Emprende, realizada entre 2004 y 2005, muestra que en los diez territorios donde se ejecutó se elaboraron "mapas de oportunidades" y planes estratégicos para el período 2003-2006. Esos mapas y planes fueron realizados con la

participación de los agentes productivos del territorio, esencialmente pequeños empresarios y productores. En base a este proceso y a la luz de los diagnósticos, en cada territorio se definieron las áreas estratégicas a apoyar seleccionadas entre aquellas que ofrecían mayores oportunidades para emprendimientos locales.[19]

A su vez, fue constituida una institucionalidad público-privada para generar oportunidades económicas conducentes al aumento de las ventas y, por consiguiente, al mejoramiento de los ingresos y del empleo.

La institucionalidad del programa prevista incluía cuatro instancias esenciales: los Consejos Público Privados, las mesas temáticas o sectoriales, las secretarías técnicas y las gerencias (secretarías ejecutivas). Según el estudio, el programa logró la formación de la institucionalidad señalada, en la totalidad de los territorios, con excepción de Santiago Sur.

Los territorios formaron Consejos Público Privados, integrados por 149 personas, de las cuales 84 (56%) son representantes del sector público y 65 (44%) del sector privado. Del total, 127 son hombres (85%) y sólo 22 mujeres (15%). Además, se constituyeron 40 mesas temáticas cuyos presidentes –con excepción de cuatro– son representantes del sector privado; del total, sólo siete son mujeres.

Las dinámicas generadas en cada una de las localidades estrecharon la relación entre el sector público y el privado y crearon espacios en los que las organizaciones, los representantes de pequeños empresarios y productores comenzaron a discutir, con cierta sistematicidad, tanto iniciativas específicas como estrategias para el desarrollo del territorio, de los sectores y de sus actividades. Es necesario destacar que el proceso aún está en curso, su desarrollo no ha sido fácil ni tiene igual grado de éxito en todos los territorios.

Las transformaciones y dinámicas, generadas e impulsadas por el programa, buscan fortalecerse a través de instrumentos legales –como la Ley MEF– dirigidos a esas mismas unidades productivas. A modo de ejemplo, si la Ley MEF logra promover la formalización de las empresas informales, también permite facilitar el acceso al crédito, a la tecnología, a la capacitación y a los servicios disponibles en el territorio, acciones que son imposibles para los informales. De manera que esta norma contribuye, a su vez, al logro de los objetivos de Chile Emprende. Así, este programa, a través de la institucionalidad

19 Áreas como: la Activación de sujetos y actividades tradicionales (primarias); Apoyo a la diversificación productiva primaria; Ampliación de las posibilidades de exportación; Diversificación del turismo; Vinculación del sector pesca, agrícola y agroartesanal con el turismo; Fomento de subsectores manufactureros; Primeras experiencias de fomento del sector servicios; Dinámicas urbanas y generación de iniciativas económicas locales.

creada en los territorios, buscará incluir a la Ley MEF dentro del paquete de medidas para una política que fomente la producción en los territorios en los cuales opera.

Aprovechar plenamente el potencial de la Ley MEF para fomentar el desarrollo y la creación de empleo de buena calidad requerirá entonces la integración de esta normativa en las políticas, siendo referencias útiles, en este sentido, el enfoque de Desarrollo Económico Local y el Programa Chile Emprende.

BIBLIOGRAFÍA

Banco Mundial, 2004 *Doing business in 2005: Removing obstacles to growth* (Washington, D.C., Banco Mundial).

CEPAL, 2004 *Panorama social de América Latina 2002-2003* (Santiago, CEPAL).

Chacaltana, J. 2001 *Políticas públicas y empleo en las pequeñas y microempresas en el Perú* (Lima, OIT).

Christensen, J.; Goedhuys, M. 2004 *Impact of national policy and legal environments on employment growth and investment in micro and small enterprises,* SEED Working Paper N° 63 (Ginebra, OIT).

Comité de Fomento de la Micro y Pequeña Empresa, 2003 *La situación de la micro y pequeña empresa en Chile* (Santiago, SERCOTEC).

Espinosa, M. 2001 *Encuesta a micro y pequeñas empresas: El caso de Chile* (Santiago, OIT).

Flores, C. 2003 *Creating a conducive policy environment for employment creation in MSEs in Chile,* SEED Working Paper N° 61 (Ginebra, OIT).

Gasser, M. *et al.* 2003 *Local economic development in post-crisis situations* (Ginebra, OIT).

Goedhuys, M. 2002 *Employment creation and employment quality in African manufacturing firms,* SEED Working Paper N° 26 (Ginebra, OIT).

Goedhuys, M.; Sleuwaegen, L. 1999 "Barriers to growth of firms in developing countries: Evidence from Burundi", en D. Audretsch; A. y R. Thurik (eds.): *Innovation, industry evolution, and employment* (Cambridge, Cambridge University Press), pp. 297-314.

Inversiones y Gestión Ltda., 2002 *Caracterización de las micro y pequeñas empresas.* Versión preliminar (Santiago, Comité de Fomento de la Micro y Pequeña Empresa).

Mallon, R. 2004 *Managing investment climate reforms: Viet Nam case study,* Background report for the World Development Report 2005 (Washington, Banco Mundial).

Meier, R.; Pilgrim, M. 1994 "Policy-induced constraints on small enterprise development in Asian developing countries", en *Small enterprise development*, Vol. 5, N° 2, (Warwickshire, ITDG Publishing) junio, pp. 32-38.

OIT, 2002 *Conclusiones sobre el trabajo decente y la economía informal.* Conferencia Internacional del Trabajo, 90ª Reunión (Ginebra, OIT).

Pham Thi Thu Hang, 2002 *Creating a conducive policy environment for employment creation in small enterprises in Viet Nam,* SEED Working Paper N° 31 (Ginebra, OIT).

Reinecke, G.; White, S. 2004 *Políticas para pequeñas empresas. Crear el entorno adecuado para un empleo digno* (Madrid, OIT/Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales).

Robles, M. *et al.* 2001 *Estrategias y racionalidad de la pequeña empresa* (Lima, OIT).

Román, E. 2001 *Buenas políticas para la generación de buenos puestos de trabajo* (Santiago, OIT).

Saxonian, A. 1994 *Regional advantage. Culture and competition in Silicon Valley and Route 128* (Boston, Harvard College).

SERCOTEC, 2004 *Cuenta pública. Estado de avance del cumplimiento del estatuto para el fomento y desarrollo de la pequeña empresa* (Santiago, Comité Público Privado de la Pequeña Empresa).

Tokman, V. *et al.* 2001 *De la informalidad a la modernidad* (Santiago, OIT).

Varios autores, 2002 *Las Agencias de Desarrollo Económico Local* (Roma, OIT/PNUD/UNOPS/ EURADA/COOP Italiana).

Valenzuela, M. E.; Venegas, S. 2004 "La micro y pequeña empresa en Chile durante los años 90. Un análisis de género", en M. E. Valenzuela (ed.) *¿Nuevo sendero para las mujeres? Microempresa y género en América Latina en el umbral del siglo XXI* (Santiago, LOM Ediciones).

_____ 2001 *Mitos y realidades de la microempresa en Chile* (Santiago, Centro de Estudios de la Mujer).

Viesti, G. 2000 *Come nascono i distretti industriali* (Bari, Laterza).

ANEXO ESTADÍSTICO

Cuadro A-1

DISTRIBUCIÓN DE HOMBRES OCUPADOS EN EL SME POR CATEGORÍA OCUPACIONAL Y RAMA DE ACTIVIDAD, 2003

(número y porcentajes)

Rama de actividad	Empleador		Trabajador por cuenta propia		Asalariado		Familiar no remunerado		Total	
	Número	Porcentaje	Número	Porcentaje	Número	Porcentaje	Número	Porcentaje	Número	Porcentaje
Agricultura	16 801	13.7	186 852	22.4	136 613	24.7	11 917	39.7	352 183	22.9
Industria manufacturera	21 588	17.7	86 545	10.4	90 939	16.4	1 035	3.4	200 107	13.0
Construcción	12 978	10.6	131 681	15.8	63 324	11.4	1 314	4.4	209 297	13.6
Comercio	32 666	26.7	180 858	21.7	92 617	16.7	14 404	48.0	320 545	20.8
Transporte y comunicaciones	9 707	7.9	101 700	12.2	59 162	10.7	384	1.3	170 953	11.1
Servicios financieros	12 321	10.1	34 860	4.2	35 001	6.3	34	0.1	82 216	5.3
Servicios comunales y sociales	14 680	12.0	103 169	12.4	69 536	12.6	903	3.0	188 288	12.2
Otras actividades	1 449	1.1	6 760	0.8	6 297	1.2	32	0.1	14 538	0.1
Total	**122 190**	**100**	**832 425**	**100**	**553 489**	**100**	**30 023**	**100**	**1 538 127**	**100**

Fuente: OIT con base en datos de MIDEPLAN (CASEN, 2003).

Cuadro A-2

DISTRIBUCIÓN DE MUJERES OCUPADAS EN EL SME POR CATEGORÍA OCUPACIONAL Y RAMA DE ACTIVIDAD, 2003

(número y porcentajes)

Rama de actividad	Empleador		Trabajador por cuenta propia		Asalariado		Familiar no remunerado		Total	
	Número	Porcentaje	Número	Porcentaje	Número	Porcentaje	Número	Porcentaje	Número	Porcentaje
Agricultura	2 071	4.0	22 387	5.9	14 665	5.5	7 174	13.5	46 297	6.2
Industria manufacturera	5 168	10.0	66 382	17.4	31 370	11.8	4 911	9.3	107 831	14.3
Construcción	630	1.2	3 641	1.0	3 127	1.2	314	0.6	7 712	1.0
Comercio	23 412	45.1	183 803	48.1	108 249	40.9	35 774	67.5	351 238	46.7
Transporte y comunicaciones	3 100	6.0	8 357	2.2	9 206	3.5	557	1.1	21 220	2.8
Servicios financieros	7 774	15.0	13 990	3.7	32 308	12.2	856	1.6	54 928	7.3
Servicios comunales y sociales	9 699	18.7	83 258	21.8	64 536	24.4	3 306	6.2	160 802	21.4
Otras actividades			555	0.1	1 398	0.5	82	0.2	2 035	0.3
Total	**51 854**	**100**	**382 373**	**100**	**264 859**	**100.0**	**52 974**	**100**	**752 063**	**100**

Fuente: OIT con base en datos de MIDEPLAN (CASEN, 2003).

CAPÍTULO II

La historia de la Ley de Microempresas Familiares y los desafíos para su puesta en marcha

María Elena Valenzuela y Pamela Allan

A. INTRODUCCIÓN

El proyecto de Ley de Microempresas Familiares (MEF) se presentó al Parlamento en junio de 1994 y su tramitación concluyó siete años más tarde, aprobándose en julio del año 2001. Diversos factores confluyeron para que por primera vez se dictara en Chile una ley de este tipo, que introduce un régimen excepcional para favorecer el establecimiento, formalización y desarrollo de microempresas que operan en la residencia familiar. Estos factores dicen relación con la creciente preocupación por remover obstáculos al desarrollo de las micro y pequeñas empresas, cuya relevancia en términos de su potencial de creación de empleo y riqueza empezó a ser reconocida con fuerza a partir de la década de los años noventa.

La preocupación por el empleo y la agenda de crecimiento con equidad estuvieron entre las principales prioridades del programa de gobierno de la Concertación de Partidos por la Democracia, al iniciar en 1990 el retorno a la democracia. Por una parte, se planteaba la necesidad de generar nuevos puestos de trabajo y aumentar la productividad de éstos a fin de reducir los altos niveles de pobreza y, por otra, se preparaba una reforma al código laboral con el propósito de reponer diversos derechos que los trabajadores habían perdido en la década anterior.

Al mismo tiempo, el análisis del entorno económico mostraba que la creciente fragmentación del proceso productivo llevaba a otorgar mayor importancia al papel de las unidades pequeñas en los encadenamientos productivos y al rol que el sector de micro y pequeña empresa jugaba en la generación de empleo. Es en este contexto que se empezó a poner mayor atención a las dificultades que enfrentaba el sector y la necesidad de formular políticas para potenciar su crecimiento y desarrollo.

Las primeras iniciativas promovidas desde los poderes públicos estuvieron orientadas a mejorar el financiamiento de la micro y pequeña empresa. En este marco se crearon plataformas especializadas hacia estos sectores en el BancoEstado, permitiendo una ampliación en el acceso al crédito por parte de este segmento de empresas, que no podía acceder a través de los canales de la banca formal. De particular importancia para la microempresa fue la creación de la filial Microempresa del BancoEstado,[1] que logró un explosivo crecimiento de su cartera de clientes en pocos años. Adicionalmente, se creó una línea de subsidios a los costos de administración de los créditos a microempresarios, estableciendo un cupo anual al que las instituciones financieras con líneas de crédito para este sector[2] postulaban a través de licitaciones públicas. Este subsidio es administrado por el FOSIS, en el marco de su política de combate a la pobreza.

La revisión del entorno regulatorio y el marco legal y administrativo de la pequeña y micro empresa fue el paso siguiente para promover su desarrollo. El propósito era superar fallas de mercado y mejorar las capacidades de la administración pública para atender adecuada y oportunamente a este sector del empresariado. En este contexto surge en 1994 la iniciativa legal para establecer la figura de las microempresas familiares, por iniciativa de un grupo de parlamentarios.

Al iniciarse el tercer gobierno de la Concertación en marzo del 2000, el Presidente Lagos decide dar un nuevo impulso al sector. En este marco, se llevó a cabo un proceso participativo para recoger demandas y propuestas a través de reuniones con micro y pequeños empresarios en todas las regiones, para culminar con el proyecto de Estatuto de la Pequeña Empresa,[3] que contiene los lineamientos para una política de fomento productivo y un nuevo marco jurídico y económico para el sector de la micro y pequeña empresa. La Ley MEF es un instrumento relevante para el cumplimiento de los objetivos establecidos en el proyecto de Estatuto.

El Estatuto para el Desarrollo de la Pequeña Empresa en Chile establece la creación del Comité Público Privado de la Pequeña Empresa al que otorga un rol consultivo y entrega orientaciones normativas destinadas a favorecer el

---

1 Esta filial se creó en 1991. El BancoEstado es el único banco de propiedad estatal que existe en Chile.

2 Además del BancoEstado, dos bancos privados (Banco del Desarrollo y Banco BHIF) abren, a principios de la década de los noventa, una línea crediticia para microempresarios.

3 El proceso de consulta ciudadana, llevado a cabo por SERCOTEC, contempló la participación de más de 2 500 dirigentes empresariales en todas las regiones de Chile.

desarrollo de las pequeñas empresas. Entre los aspectos más importantes de este Estatuto están el desarrollo de un marco normativo y mecanismos institucionales para establecer la figura de la empresa unipersonal y la microempresa familiar, otorgar el título ejecutorio para la factura, poner en marcha la simplificación de trámites, hacer más transparentes las compras del Estado, fortalecer el Tribunal de la Competencia y el rol fiscalizador del Servicio Nacional de Aduanas. Las diversas iniciativas desplegadas desde 2001 para cumplir con lo establecido en el Estatuto han permitido la promulgación de nueve cuerpos legales que inciden directa o indirectamente en el desarrollo de la micro y pequeña empresa.[4] Adicionalmente, se encuentran en trámite en el Parlamento otras tres propuestas de ley enmarcadas también en los objetivos del Estatuto.[5]

A estas iniciativas se agregan los nuevos programas que han puesto en marcha los organismos del Estado con el propósito de apoyar el desarrollo de la micro y pequeña empresa, entre éstos destacan: los programas del SERCOTEC para microempresarios, con el objeto de facilitar su acceso al crédito y a las tecnologías de información y comunicación; la expansión de las operaciones del BancoEstado orientadas a la micro y pequeña empresa; el Programa Ventanilla de Empresas del Ministerio de Economía destinado a la simplificación de trámites y facilitación de acceso de la micro y pequeña empresa a la información.[6] A pesar de la importancia de todas estas medidas, se ha ido perdiendo con el tiempo el impulso a una política integral de fomento que se promovía desde el proyecto de Estatuto cuando se presentó en 2001.

---

4 Las leyes aprobadas son las siguientes: Microempresa Familiar (Ley 19.749 publicada en el Diario Oficial el 25 de agosto de 2001 Reglamento D.S. 102 D.O. 16 de mayo de 2002); Cooperativas (Ley 19.832, publicada en el Diario Oficial el 4 de noviembre de 2002); Empresas Individuales (Ley 19.857, publicada en el Diario Oficial el 11 de febrero de 2003); Procedimientos Administrativos (Ley 19.880 fue publicada en el Diario Oficial el 29 de mayo de 2003); Compras Públicas (Ley 19.886, publicada en el Diario Oficial del 30 de julio de 2003); Tribunal de Defensa de la Libre Competencia (Ley 19.911, que lo crea, fue publicada en el Diario Oficial del 4 de noviembre de 2003); Cláusula de Aceleración (Ley 19.951, publicada en el Diario Oficial del 26 de junio de 2004, modificó las disposiciones de la Ley 18.010, sobre operaciones de crédito de dinero); Pertrechos Militares (Ley N° 19.924, publicada en el Diario Oficial del 9 de enero de 2004, incentiva la compra de esos bienes en el país); Facturas (Ley 19.983, fue publicada en el Diario Oficial del 15 de diciembre de 2004).

5 Los proyectos legales que se encontraban en tramitación a fines de 2005 son los del Tribunal Tributario, Ferias Libres y Sociedades de Garantía Recíproca.

6 Véase la cuenta pública estado de avance del cumplimiento del Estatuto para el Fomento y Desarrollo de la Pequeña Empresa presentada por el Ministerio de Economía en mayo de 2004, en http://www.economia.cl/economiafinal.nsf/0/d2a6049bdf3f0a5904256e8a004e4cc7/$FILE/resumen_cuenta_estatuto_pyme.doc

En este capítulo se analiza el proceso de formulación e implementación de la Ley MEF. Se revisan los antecedentes que dieron origen a la ley, el proceso de discusión parlamentaria y los contenidos esenciales que finalmente se acordaron para fijar un marco regulatorio que establece una serie de excepciones para beneficiar a este grupo de empresas. Se presenta el marco institucional para la implementación de la ley y el papel que han cumplido los organismos públicos involucrados. Este capítulo termina con el análisis de los problemas que han surgido en el proceso de aplicación de la ley y concluye con algunas recomendaciones para mejorar el cumplimiento de los objetivos propuestos en la norma legal.

El estudio que aquí se presenta fue realizado a través de la revisión del proceso de discusión parlamentaria, documentos oficiales y entrevistas a parlamentarios y asesores que intervinieron en la tramitación de la Ley, así como a los responsables de la implementación de la ley en las instituciones públicas encargadas de su puesta en marcha y difusión. También se recogió la opinión de dirigentes de asociaciones de microempresarios con respecto a la Ley MEF.

B. EL DIFÍCIL RECORRIDO DESDE LA PRESENTACIÓN DEL PROYECTO HASTA LA PUESTA EN MARCHA DE LA LEY

El proyecto para la creación de una Ley MEF fue presentado a la Cámara de Senadores el 16 de junio de 1994. Su tramitación fue lenta y la discusión difícil, quedando por largos períodos estancada. Sólo siete años después de haber sido presentada se concluyó su tramitación, siendo aprobada el 31 de julio del 2001, y publicada en el Diario Oficial (Ley 19.749) el 25 de agosto del mismo año.[7] La ley estableció un plazo de tres meses, a contar de su publicación, para que el Presidente de la República dictara el reglamento que permite su aplicación, no obstante dicha normativa fue dictada el 6 de febrero de 2002.[8] Posteriormente, un decreto de la Contraloría General de la República, fechado en noviembre de 2003,[9] que establecía como requisito que la vivienda debía contar con el certificado de recepción municipal para otorgar patente de Microempresa Familiar, paralizó en los hechos el proceso de implementación de la ley en muchos municipios. Para subsanar esta situación, se presentó un

7 Véase texto de la ley en anexo A.
8 Véase texto del reglamento en anexo A.
9 Véase texto del dictamen de la Contraloría en anexo D.

nuevo proyecto de ley interpretando este punto, el que fue finalmente aprobado y publicado en el Diario Oficial (Ley 20.031) el 8 de julio de 2005.[10] En esta fecha se retoma el proceso de aplicación de la Ley MEF.

Más que una normativa completamente nueva, la Ley MEF es una modificación de la Ley de Rentas Municipales. El propósito fue rebajar y simplificar una serie de requisitos que regulan la actividad económica empresarial, de modo de facilitar la formalización y creación de MEF a través de una normativa menos exigente.

El senador Andrés Zaldívar,[11] autor de este proyecto de ley, señala que las principales razones para impulsarlo fueron:

- Superar los impedimentos burocráticos a los microempresarios para iniciar actividades productivas y de comercio, y transformar el principio de la desconfianza que guía las actuaciones de las autoridades por uno que facilite el desarrollo de las microempresas.
- La aspiración de desarrollar en Chile un modelo organizacional basado en las experiencias europeas de empresas familiares, teniendo como inspiración el modelo italiano de encadenamientos productivos con alto potencial de desarrollo.
- La defensa de los derechos de cada ciudadano a trabajar en su casa y formalizar su actividad productiva, en el entendido de que es posible constituir barrios que combinen viviendas residenciales con la actividad productiva, con la sola restricción de que éstas no deben atentar contra la salud o bienestar de los vecinos.

De acuerdo a los redactores de la ley, una alta proporción de microempresarios, especialmente aquellos de menores ingresos, trabaja en su casa en condiciones de informalidad, ya que no cuenta con los recursos necesarios para cumplir con los requisitos que se exigen para acceder a la formalidad. Tal como se destaca en el mensaje que acompaña el proyecto de ley, esta situación de informalidad estaría provocando un círculo vicioso de pobreza, precariedad y baja productividad, al quedar al margen de los programas de asistencia técnica y crediticia que permitirían desarrollar el negocio. Adicionalmente, esta situación sería responsable de la proliferación del comercio callejero, causando daño a la economía.

---

10 Véase texto de la ley interpretativa en anexo B.

11 Entrevista realizada el 20 de junio de 2003.

El mensaje que acompaña y justifica la propuesta de ley señalaba que "(...) *en muchos países la microempresa familiar es un pilar de la economía...*" y "(...) *en Chile esa actividad no alcanza tal desarrollo, debido a que su operación está sujeta a iguales normativas que la pequeña y mediana empresa, tanto para su constitución como para su funcionamiento, salvo pequeñas excepciones relacionadas sobre todo con materias tributarias*" (Biblioteca del Congreso Nacional, 2001).

A pesar de que las mujeres son mayoría entre quienes operan una microempresa desde la vivienda, el modelo organizacional que inspira la Ley MEF es más bien tradicional y está basado en una concepción del trabajo familiar, entendiendo como tal, el de que ambos miembros de la pareja trabajan con los hijos y otros parientes. Por esto, ni la fundamentación del proyecto de ley ni la discusión parlamentaria incorpora argumentos que favorezcan la igualdad de género ni considera las desventajas que las mujeres microempresarias enfrentan por su condición de género.

La tramitación de la ley fue larga y objeto de muchas discusiones. El proyecto original, que contenía sólo dos artículos, fue enriquecido en este proceso, tal como se verá a continuación. El texto del proyecto presentado en 1994 al Senado es el siguiente:

Artículo primero: Introdúcense las siguientes modificaciones al D.L. 3063 de 1979:

1. *Agréguese, a continuación del inciso segundo del artículo 26, lo siguiente: "Las limitaciones y autorizaciones señaladas no se aplicarán a la microempresa familiar que se encuentre instalada en el propio hogar de su dueño. Con todo, el D.S. Nº 60 del Ministerio de Salud de 1982, llamado Reglamento Sanitario de Alimentos, regirá para estas actividades. Se entenderá por microempresa familiar, aquella actividad económica de cualquier clase que se ejerza en el propio hogar del propietario y que cumpla, además, con los requisitos señalados en el Nº 4 del artículo 22 del D.L. 824, en lo que le fuera aplicable".*
2. *Agréganse los siguientes incisos al artículo 26, los cuales serán cuarto, quinto y sexto:*

   "La microempresa familiar señalada en el inciso segundo podrá desarrollar cualquier actividad económica lícita, con la sola limitación que no podrá producir ruidos, gases, humos u olores molestos o contaminar en cualquier forma".

   "Para acogerse a los beneficios señalados, a los contemplados en los artículos 22 y 84 del D.L. 824; al artículo 29 y siguientes del D.L. 825 y demás que favorezcan a la microempresa, el interesado deberá inscribir-

se en la municipalidad respectiva y acompañará una declaración jurada en la que conste que es legítimo ocupante de la vivienda económica que desarrollará. Si la vivienda es un departamento, deberá contar con la autorización de la Junta de Vigilancia respectiva".
Artículo transitorio: El Presidente de la República reglamentará la aplicación de esta ley dentro del plazo de seis meses contado desde su publicación.

En la discusión en el Senado se precisó el concepto de microempresa familiar, entendiendo como tal la que reunía los siguientes requisitos:

- Que la actividad económica que constituya su giro se ejerza en la casa habitación familiar;
- Que en ella laboren no más de cinco trabajadores extraños a la familia;
- Que sus activos productivos no excedan de 500 UF, y
- Que su promedio de ventas sea inferior a 250 UF mensuales.

Una propuesta para que se estableciera un subsidio equivalente al 80% de un sueldo mínimo mensual a aquellas microempresas que contrataran a una persona menor de 25 años no fue acogida por el Ejecutivo.

Aprobado el proyecto con rapidez en primer trámite constitucional, pasó a discusión de la Cámara de Diputados a comienzos de 1995. El proyecto permaneció sin discutirse por casi cuatro años. Sólo a fines de 1998 fue retomado por la Comisión especial de la Pequeña y Mediana Empresa de la Cámara de Diputados, que aprobó la propuesta y pasó a la discusión de la sala sin modificar la que había sido recibida desde el Senado. La tramitación del proyecto en la Cámara de Diputados demoró un año y fue difícil.

Los principales temas de debate se centraron en torno a tres áreas. La primera se refiere a la definición de Microempresa Familiar y los límites acordados en el Senado en términos del monto de sus activos, volumen de ventas y número de trabajadores. Aunque por falta de acuerdo el límite se redujo levemente, un importante grupo de parlamentarios intentó ampliar estos límites a fin de beneficiar un rango más amplio de empresas. La segunda área de controversia se produjo en torno a las posibles consecuencias que podría tener para el medio ambiente, el ordenamiento urbano y la calidad de vida de los vecinos, la generación de actividades productivas en casas destinadas a la habitación y conjuntos habitacionales y la proliferación de actividades productivas en barrios residenciales, que dejaban fuera de uso las ordenanzas municipales en materia de zonificación comercial e industrial. Se planteó la necesidad de normar aspectos relativos a la regularización de las construcciones,

aumentar los requisitos sanitarios y medioambientales establecidos en el proyecto y precisar con mayor detalle el tipo de producción que debería quedar excluida por sus efectos contaminantes. La tercera área de discusión se centró en el tipo de régimen tributario que debería aplicarse a las MEF, en función de la relación con el mercado y otras empresas de la cadena productiva. Un grupo de diputados propuso incorporar el concepto de "empresa mandante" en caso que la producción se realizara por encargo y la MEF no accediera al mercado, en cuyo caso esta última no requería llevar contabilidad. Otro grupo opinaba que este caso se podía considerar como una prestación de servicios y no existiendo contrato laboral de por medio, se debía aplicar la misma norma que a cualquier empresa. Aun cuando no se utilizó en esta discusión el concepto de "trabajo a domicilio", éste estaba claramente incluido. La preocupación por los derechos laborales de trabajadores y trabajadoras a domicilio que operarían bajo la figura de la Ley MEF no surgió sin embargo en la discusión.

Las modificaciones introducidas en la Cámara de Diputados exigían a las MEF el cumplimiento de las mismas normas sanitarias y medioambientales que cualquier empresa, aunque ampliaban el plazo para entregar los certificados correspondientes, establecía mayores requisitos para garantizar que era ocupante de la vivienda y, en caso de ser parte de un condominio, exigía una autorización del comité de administración.

Con la reforma introducida en la Cámara, se incorporaba la aplicación de la normativa medioambiental y al fijar dos años para su cumplimiento se introdujo una tramitación adicional y concede injerencia a los organismos encargados de fiscalizar las normas sanitarias y ambientales.

El proyecto pasó a tercer trámite constitucional para la aprobación de las medidas incorporadas en la Cámara de Diputados, en el Senado. Éstas fueron rechazadas, estimando que las reformas al proyecto imponían un exceso de restricciones, tanto al disminuir el capital máximo permitido para poder acogerse a los beneficios de una MEF como por la exigencia de respeto a las normas ambientales y sanitarias que harían muy difícil la formalización de la mayoría de las MEF. El proyecto aprobado por el Senado ofrecía menos dificultades para la constitución de las MEF, y no consideraba la necesidad de ninguna autorización, salvo las del reglamento sanitario de alimentos, aplicable a las MEF de este rubro. En su versión original el proyecto contemplaba que quien quisiera constituir una MEF que no estuviera relacionada con el rubro de los alimentos, sencillamente concurría a la municipalidad y obtenía el permiso sin mayor tramitación. Por esto, el Senado consideró que la incorporación de mayores requisitos desvirtuaba el sentido original de la ley, que se proponía otorgarles un estatuto especial facilitando su formalización. Ésta exceptuaba a las MEF que produjeran efectos nocivos para el vecindario (ruidos, gases, humos u olores molestos), situación que quedaba encargada a los sistemas de control

municipal y a los juzgados de policía local, con competencias para clausurar el negocio en caso de contravenir la normativa al respecto. Se reivindicaba así la potestad municipal frente a este tema, rechazando el plazo de dos años establecido por la Cámara de Diputados para someterse a las normas medioambientales, determinando que esta medida podía generar una convivencia peligrosa en el vecindario por un período muy largo.

La posición del Senado fue acordada por representantes de todas las bancadas partidarias, demostrándose que existía una posición transversal que superaba las diferencias políticas.

Ante la falta de acuerdo entre Cámaras de Diputados y Senadores, el proyecto debió pasar a cuarto trámite constitucional, para lo cual se creó una Comisión Mixta, con integrantes de ambas Cámaras, que debía resolver las discrepancias e intentar lograr un acuerdo.

La Comisión recuperó el espíritu original del proyecto, reconociendo que el objetivo era facilitar la formalización de las MEF, lo que implicaba eximirlas de la aplicación de ciertas normas limitativas en cuanto a la zonificación comercial o industrial exigida por las ordenanzas municipales, así como de regulaciones ambientales difíciles de aprobar para un negocio de este tipo, que opera generalmente con bajo capital. Además, se determinó que deberían acogerse a un sistema tributario simplificado.

Para lograr estos objetivos, la Comisión tomó variados acuerdos entre los cuales se mantuvieron las modificaciones introducidas por la Cámara de Diputados que no implicaban limitar el proceso de formalización de las MEF. Se elevó el monto máximo de los activos productivos que permitían que una microempresa se acogiera a la Ley MEF (de 500 a 1 000 UF), precisando que el valor del bien raíz no estaba incluido en ese monto y se suprimió la exigencia de que las ventas mensuales no excedieran a 250 UF. Se eliminaron los requisitos en lo relativo a las normas medioambientales y el plazo de dos años para cumplirlas. Se decidió que fueran los juzgados de policía local los que conocieran de los conflictos suscitados entre el microempresario con la vecindad y con la autoridad y se agregó el requisito de una declaración jurada que el propietario de la MEF debería presentar al momento de iniciar la tramitación, señalando que su actividad no es contaminante.

El proyecto acordado por la Comisión Mixta pasó a la Cámara de Diputados en quinto trámite constitucional, donde fue aprobado por una amplia mayoría. El proceso culminó con la aprobación del proyecto por unanimidad en el Senado y su publicación en el Diario Oficial en julio de 2001.

El paso siguiente para la puesta en marcha de la ley aprobada consistía en la elaboración del reglamento que debía fijar los términos de aplicación de la ley. Éste se publicó en el Diario Oficial en mayo de 2002.

El reglamento determina quiénes pueden acogerse a los beneficios de la ley, para lo cual define claramente qué empresas pueden ser consideradas como MEF. Además, establece que el municipio debe abrir un registro de microempresas familiares, en el cual debe inscribirse cada microempresario, acompañando los datos básicos de su negocio, una declaración jurada indicando que cumple cada uno de los requisitos para ser considerada una MEF y que su actividad no es contaminante. Un aspecto importante del reglamento se refiere a la excepción que establece con respecto a las limitaciones relativas a la zonificación comercial o industrial contempladas en las ordenanzas municipales, como requisito para otorgar la patente. Una disposición similar se aplica con respecto a los permisos de las autoridades sanitarias, excepto en lo referido al Reglamento Sanitario de los Alimentos.

En términos generales, la Ley MEF flexibiliza los requisitos para la constitución de una empresa y algunas normas que regulan el funcionamiento de las mismas, a fin de permitirles realizar sus actividades económicas sin necesidad de cumplir con todos los requisitos exigidos a las empresas comunes. Formalmente, la Ley MEF sólo establece enmiendas al Decreto Ley N° 3.063 de 1979, denominado Ley de Rentas Municipales. Determina un procedimiento simplificado en el que, para la obtención de patente municipal, basta que el interesado se registre en la municipalidad respectiva. Sin embargo, los alcances reales de la reforma son mayores.

En efecto, no hace aplicables las normas de los planos reguladores de cada comuna en lo referente a la zonificación comercial o industrial. También exime a las MEF del cumplimiento de las normas medioambientales y sanitarias, salvo aquéllas referidas a la manipulación de alimentos, contempladas en el Decreto Supremo N° 977 de 1997.

La ley no reforma las normas tributarias, pero permite el acceso a algunos beneficios importantes. Entre éstos, el más significativo es el que simplifica el trámite de la iniciación de actividades, determinando que basta con la obtención de la patente municipal. En cuanto a la Ley de Renta, permite la aplicación de un régimen simplificado de tributación y el monto a pagar por la MEF se define en un régimen especial. Respecto del IVA, el microempresario podrá acceder a un régimen simplificado, por el cual paga una cuota fija mensual que se determina por decreto supremo por grupos de actividades o contribuyentes. También quedarán exentos de dar boletas y sus declaraciones y pagos de impuestos se efectuarán cada tres meses. Finalmente, permite que los trabajos realizados por encargos de terceros no estén afectos a IVA, siempre que sean éstos los que proporcionen los insumos necesarios.

La finalidad de la ley es que el procedimiento para formalizar una MEF sea lo menos engorroso posible y el Reglamento, por su parte, fue bastante fiel a la intención del legislador en esta materia.

Para acogerse a los beneficios establecidos por la ley, el microempresario deberá inscribirse en un registro de MEF que debe llevar cada municipalidad. Previamente, debe cumplir con algunas formalidades, tales como:

- Llenar un formulario con los datos del microempresario, la casa habitación donde realizará sus actividades y la naturaleza o tipo de éstas;
- Acompañar una declaración jurada simple en la que afirme cumplir con los requisitos establecidos por la ley para ser considerado como MEF (monto del capital propio destinado a la actividad, que la actividad se ejerce en la casa habitación, que el número de trabajadores externos no es superior a cinco, que los activos productivos de la empresa no son superiores a 1 000 UF y su calidad de legítimo ocupante). También debe declarar que su actividad no produce contaminación;
- Si la vivienda en que se desarrolla la actividad empresarial es una unidad que integra un condominio, deberá presentar la autorización dada por el comité de administración respectivo;
- En el evento de que se trate de una MEF que produzca o manipule alimentos deberá cumplir con todos los requisitos que establece el Reglamento de los Alimentos, Decreto Supremo N° 977 de 1997. La autorización sanitaria deberá presentarse al momento de realizar la inscripción en la municipalidad.
- Existen algunas actividades que requieren de ciertas condiciones especiales para acogerse a la ley, en ese caso deberá presentarse también la correspondiente autorización, permiso, certificado sanitario o de otro servicio. Éste es el caso del expendio de bebidas alcohólicas (informe municipal, decreto alcaldicio e inscripción en el Servicio Agrícola y Ganadero (SAG), venta de gas o parafina (certificado de Superintendencia de Electricidad y Combustibles (SEC)), jardines infantiles (autorización Junta Nacional de Jardines Infantiles (JUNJI)) e informe sanitario del Servicio de Salud), pequeños colegios (autorización Ministerio de Educación (MINEDUC)), entre otros.

C. MARCO INSTITUCIONAL PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE LA LEY

La implementación de la ley involucraba la participación de diversos organismos públicos que debían hacer una adecuación de su reglamentación interna en materia productiva a fin de facilitar la formalización y operación de las microempresas familiares. Además, la puesta en marcha de la ley requería que estos organismos establecieran una mayor coordinación entre sí y

especialmente con los municipios. De tal manera, la ley no sólo estaba modificando algunos aspectos normativos, sino además estaba exigiendo cambios en la cultura organizacional de las instituciones públicas. La aplicación de la Ley MEF requiere de una mayor flexibilidad en la aplicación de criterios para la fiscalización de las microempresas y pone en cuestión un estilo de funcionamiento sectorial que no incentiva la colaboración entre los organismos públicos.

Las materias que exigían de mayores precisiones se referían a los temas sanitarios, especialmente en el caso de microempresas familiares que produjeran o vendieran alimentos; también era necesario revisar los procedimientos tributarios y algunas materias relativas a las ordenanzas urbanísticas. Las instituciones públicas que respondieron con mayor rapidez frente a las exigencias que planteaba la ley en esta materia fueron el Ministerio de Salud y el SII, a través de instructivos que entregaban criterios y orientaciones tanto a su personal, a fin de capacitarlos para que estuvieran en condiciones de entregar un mejor servicio, como a microempresarios familiares que quisieran formalizarse, informando sobre los pasos y requisitos necesarios. El Ministerio de Vivienda y Urbanismo lo hizo más tarde, reafirmando en grandes rasgos lo establecido por la ley y su reglamento.

1. Materias sanitarias

Cinco meses después de haberse publicado el reglamento de la ley, el Ministerio de Salud elaboró un instructivo[12] que fue distribuido a los Servicios de Salud de todo el país, con el propósito de unificar criterios de fiscalización, teniendo presente la definición y las características particulares de las microempresas familiares. Este instructivo señalaba que para obtener patente como microempresa familiar, no se aplicarían las limitaciones de zonificación comercial, así como tampoco se exigirían autorizaciones previas de la Autoridad Sanitaria, exceptuándose expresamente de tal exención el Reglamento Sanitario de los Alimentos. Se recalcaba que, a pesar de esto, la actividad de la microempresa familiar no quedaba exenta de cumplir con el resto de la normativa sanitaria y permanecía sujeta a fiscalización por parte de los Servicios de Salud.

El instructivo destacaba que el espíritu de la ley era facilitar la creación y regularización de las microempresas familiares, a través de la adaptación de

12 Circular No. 15 AF 32, del 16 octubre de 2002, sobre Procedimiento para la Implementación de la Ley de Microempresas Familiares y su reglamento, emanado del Departamento de Salud de la División de Rectoría y Regulación sanitaria del Ministerio de Salud y firmada por el Subsecretario.

la normativa sanitaria vigente en relación con las limitaciones de tipo estructurales que pudiera presentar la casa habitación donde se desarrollaría la actividad productiva o comercial. Se rebajaban los requisitos sanitarios con el propósito de conseguir un equilibrio entre facilitar al máximo la formalización, sin poner en peligro la salud de la población.

En este instructivo se identificaban las actividades que podrían ser consideradas inofensivas e indicaba los requisitos necesarios para las MEF que requerían autorización sanitaria dado que su rubro incluía la producción o venta de alimentos.[13] También se hacía referencia al Reglamento Sanitario de los Alimentos (Decreto 977/96), especificando "*todos los establecimientos acogidos al régimen de microempresa familiar, cualquiera sea su rubro, deberán cumplir con lo establecido en el Reglamento Sanitario de los Alimentos*", para a continuación establecer algunos ejemplos generales que establecían requisitos menos exigentes que los del Reglamento Sanitario.

Así, por ejemplo, señalaba que la vivienda debía contar con agua potable corriente y sistema de evacuación de aguas servidas. Si la actividad productiva requería la elaboración de alimentos en la cocina, ésta debía estar separada del resto de la casa, y las ventanas debían contar con mallas protectoras. La circular flexibilizaba la exigencia de contar con servicios higiénicos separados para el personal, considerando que el de la casa podía ser considerado como tal. Del mismo modo, mantenía la norma de contar con superficies impermeables y lavables en la zona de preparación de alimentos, eliminando las estrictas disposiciones sobre el tipo de material y equipamientos anexos.

Las instrucciones emanadas de esta Circular del Ministerio de Salud eran bastante generales y ambiguas, en tanto, por una parte, se recalcaba la vigencia del Código Sanitario y, por la otra, se entregaban ejemplos sobre una virtual flexibilización de este reglamento. Esto dejó un amplio margen de

13 Entre éstas se incluía a las MEF que funcionaban como almacén de abarrotes con y sin venta de alimentos que requirieran protección de frío (venta de: confites envasados, frutos secos y/o deshidratados de origen vegetal, galletas envasadas, infusiones de té o café, mote con huesillos, pan, verduras y frutas); cafeterías y salones de té; envasadoras de especias, té, esencias, colorantes y extractos; carnicerías y empacadoras de carne; casinos, cocinerías; deshidratadoras y envasado de vegetales; elaboración de platos preparados, fiambrerías o rotiserías, pescaderías, fuentes de soda y restaurantes. Las MEF que expenden bebidas alcohólicas deben además obtener un Informe Municipal, un Decreto Alcaldicio e inscribirse en el SAG. Otro tipo de establecimiento que requiere autorización sanitaria para alimentos son las bodegas de frutos del país, bodegas de productos no perecibles, asaduría de aves y otras carnes, fábrica de cecinas, de chocolates de confites, de conservas, de empanadas y emparedados, de helados, de pasteles y tortas, freidurías en general, fábrica de mermeladas y jarabes.

interpretación para la actuación de los entes fiscalizadores, dependientes de los Servicios de Salud de las distintas regiones, que constituyen la estructura descentralizada del Ministerio de Salud. Esta amplitud de criterio respecto de la forma de aplicación de la norma ha llevado a la aplicación de la ley con criterios radicalmente diferentes en distintas regiones. Son justamente los inspectores sanitarios quienes deben utilizar su propio criterio ante situaciones ambiguas, que plantean muchas de las microempresas familiares y éstos reciben sus instrucciones de parte del Servicio de Salud respectivo. Esta disparidad de criterios en la aplicación de la ley en materia sanitaria ha sido uno de los grandes problemas de la implementación de la Ley MEF, como veremos más adelante.

Una segunda disposición del Ministerio de Salud, modificando el arancel de prestaciones de salud ambiental fue emitida en 2004, a fin de rebajar el monto y facilitar a los microempresarios el pago de estos trámites. *"Respecto de los locales en que funcionen las microempresas familiares definidas en el Artículo 26 del Decreto Ley 3.063 de 1979, el arancel será la suma de $15.000 por concepto de valor base, cualquiera que sea la clase o tipo de establecimiento, más un 0.5% aplicado sobre el capital inicial declarado en el Servicio de Salud. Sin embargo, las microempresas familiares cuyo capital declarado sea igual o inferior a 60 UF, sólo pagarán el expresado valor base de $15.000."*

A pesar de esto, el costo de los trámites siguió siendo una limitación para la formalización de muchas microempresas familiares pertenecientes al segmento de menores ingresos. Según información recogida a través de asociaciones de microempresarios, así como de personal municipal, algunas microempresas dedicadas al rubro de alimentos, en su mayoría mujeres con escaso capital, han planteado que no están en condiciones de pagar los trámites de inspección sanitaria (a los que en ocasiones se agregan exámenes de laboratorio), requisito indispensable para obtener la patente municipal. Aun cuando el arancel del Instituto de Salud Pública no es alto, diversos municipios han recogido quejas de microempresarias que han debido pagar sumas altas al haber solicitado la realización de diversas gestiones o haber declarado un capital muy alto. El costo de la patente municipal es un segundo escollo económico a salvar. Éste se fija de acuerdo al capital propio del contribuyente,[14] pero se ha establecido que en caso alguno podrá ser inferior a 1 UTM (Unidad Tributaria Mensual) por año. La mayoría de las municipalidades no han discutido la posibilidad de fijar el costo de la patente en el mínimo para las microempresas familiares, pero incluso el monto de 1 UTM anual es alto para la mayoría de ellas.

14 Entre 2.5 y 5 por mil del capital propio del contribuyente, según el Artículo 24 del D.L. 3.053 de 1979.

2. Materias impositivas

El SII, por su parte, elaboró también en octubre de 2002 una Circular[15] sobre Creación y Tributación de Microempresas Familiares. Esta instrucción contenía los procedimientos para acogerse a los beneficios tributarios establecidos por la Ley MEF. Esta circular identificaba los pasos necesarios para acogerse a un procedimiento simplificado de Inicio de Actividades para las ME. Una primera modificación importante, simplificando el proceso de formalización, destacaba que este trámite debía realizarse en la municipalidad respectiva, sin necesidad de concurrir a las oficinas del SII. Señalaba también el tipo de negocios que podía acogerse a la Ley MEF y los diferentes regímenes tributarios a través de los cuales podían cumplir sus obligaciones, tomando como base la Ley de la Renta. La circular especifica los casos en que las microempresas familiares quedan exentas de IVA cuando realizan trabajos por encargo de terceros y determina que los pequeños agricultores rurales que desarrollan sus actividades comerciales en espacios contiguos a la casa habitación pueden también acogerse a la Ley MEF. En el resto de las materias tributarias, determina que se aplican los mismos reglamentos que al resto de las microempresas.

El SII distribuyó esta información a todos los municipios y a sus oficinas en el país. Solicitaba además a cada municipio el envío semestral del Registro Municipal de Microempresas Familiares, a fin de mantener sus propios registros sobre la situación de los contribuyentes debidamente actualizados. Como se verá más adelante, sólo algunos municipios cumplieron con este trámite, lo cual ha dificultado hacer un seguimiento apropiado a la marcha de la implementación de la Ley MEF.

3. Materias urbanísticas

El Ministerio de Vivienda y Urbanismo emitió en junio de 2003 una circular[16] en que establecía las actividades permitidas, normas aplicables, requisitos y exigencias para las microempresas familiares, de acuerdo a la Ley General de Urbanismo y Construcciones y los instrumentos de planificación

---

15 Circular N° 60 del Servicio de Impuestos Internos del 18 de octubre de 2002 sobre Creación y tributación de microempresas familiares definidas en el Artículo 26 del DSL 3.063, de 1979, sobre Rentas Municipales.

16 Circular N° 118 de la División de Desarrollo Urbano del Ministerio de Vivienda y Urbanismo. "Sobre aplicación de Ley N° 19.749, de Microempresas Familiares", emitida el 9 junio de 2003 y firmada por el jefe de la División de Desarrollo Urbano.

territorial de cada región. Al igual que en el caso de la interpretación del Código Sanitario, esta circular aclaraba los márgenes de aplicación que la Ley MEF imponía a la normativa urbanística, pero al mismo tiempo reiteraba las facultades de las Direcciones de Obras Municipales, entes encargados de aplicarlas en el territorio. Así, por ejemplo, señalaba que "*...esta situación, a juicio de esta División, no puede ser interpretada como restrictiva de las facultades legales y constitucionales entregadas a las Direcciones de Obras Municipales por el Artículo 24 de la Ley N° 18.695, Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades, en lo referente a sus atribuciones de fiscalización de destinos y cumplimiento de las normas derivadas de la aplicación de la Ley General de Urbanismo y Construcciones y su Ordenanza cuando corresponda, sobre todo, cuando este organismo técnico especializado detecta un insuficiente grado de seguridad o de salubridad que eventualmente pueda poner en peligro a los moradores de las casas habitación donde se desarrolla la actividad, a sus vecinos o, se vea alterada la convivencia comunitaria del entorno...*" Pero al mismo tiempo, destacaba que "*... para el otorgamiento de las patentes municipales que facultan el funcionamiento de una actividad microempresarial lícita de carácter familiar en una vivienda, las Direcciones de Obras Municipales se encuentran imposibilitadas de aplicar las normas sobre zonificación comercial o industrial ni los usos de suelo establecidas por los instrumentos de planificación territorial para el sector en que estas se emplacen. La viviendas seguirán manteniendo su destino principal habitacional, sin que el desarrollo de la actividad empresarial iniciada sea considerada como un cambio de destino*" y guardaba un margen de acción para la aplicación del criterio de los funcionarios locales, estableciendo que "*...Las Direcciones de Obras Municipales podrán sin embargo, sugerir las medidas técnicas mínimas necesarias que hagan a las microempresas inofensivas y seguras para sus trabajadores y vecinos buscando siempre estimular el desarrollo de la actividad.*"

Con esta instrucción para la aplicación de la ley, el Ministerio de Vivienda se proponía facilitar la creación de MEF. Explícitamente señalaba que la vivienda no requeriría de adaptaciones constructivas especiales como las que establece la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones para las diversas edificaciones según los distintos usos de suelo no habitacionales permitidos por los Instrumentos de Planificación Territorial. Del mismo modo, se adelantaba a la polémica interpretación emanada de la Contraloría General de la República al establecer que "*...el desarrollo de este tipo de actividad microempresarial y el otorgamiento de la correspondiente patente municipal definitiva conforme a las disposiciones de la Ley N° 19.749, no debe vincularse en modo alguno con*

el proceso de regularización a que están obligadas todas las edificaciones ejecutadas sin permiso. Esta última, que no se extingue con el tiempo. Tampoco debe vincularse con falta de recepción definitiva de la vivienda."

4. Coordinación intersectorial

Además de las disposiciones de estos tres organismos para aclarar los procedimientos de la aplicación de la Ley MEF, se creó un mecanismo de coordinación intersectorial destinado a poner en marcha una estrategia de promoción para la creación de MEF a través de la difusión, monitoreo y evaluación. Este comité fue creado en septiembre de 2002, bajo la coordinación de SERCOTEC, la entidad operativa responsable de las políticas de fomento productivo para la pequeña y microempresa. SERCOTEC lideró la estrategia de puesta en marcha de la ley y asignó recursos para su promoción.

Integraban esta Comisión los organismos más directamente involucrados con la aplicación de la nueva normativa. Además del Servicio de Salud y el SII, se convocó a la División de Desarrollo Productivo del Ministerio de Economía, la Dirección del Trabajo, el FOSIS, el Instituto Nacional de Desarrollo Agropecuario (INDAP), la Subsecretaría de Desarrollo Regional (SUBDERE) y el Servicio Nacional de la Mujer (SERNAM). La Asociación Chilena de Municipios fue el único organismo no perteneciente al gobierno central que también fue invitado a formar parte de la comisión, pero no se integró, lo cual limitó las posibilidades de alcanzar una mayor coordinación entre los entes nacionales y la expresión local de la implementación de la ley en los municipios.

Desde el Ministerio de Economía se prestó un especial apoyo a las tareas iniciales de coordinación de la comisión,[17] especialmente con el propósito de estandarizar la operacionalización de la ley en todos los organismos involucrados en su puesta en práctica y articular los recursos asignados. Asumió la responsabilidad de elaborar la Cartilla de Capacitación y el Manual de Procedimientos Operativos, que fueron distribuidos masivamente a los municipios y servicios públicos de atención de público en todo el país. Una de las tareas específicas de los representantes del Ministerio de Economía era anticipar o resolver problemas que podían surgir en el proceso de implementación y representarlos ante el Parlamento para colaborar en la

17 Esta decisión estuvo motivada, en parte, por el importante papel que podía cumplir el asesor de esa División, Gabriel Corcuera –que había sido redactor del proyecto y participado en todas las etapas de la discusión parlamentaria– en la puesta en práctica de la iniciativa legal.

búsqueda de soluciones.[18] Posteriormente, sus representantes cumplieron un rol activo en las actividades de promoción de la ley y capacitación a funcionarios públicos a lo largo del país.

De todos los organismos convocados, el SERNAM fue uno de los que percibió en mayor medida la importancia de la ley, por el potencial que ésta tenía para apoyar el desarrollo de los negocios de las mujeres que trabajan desde su casa, permitiendo la formalización y desarrollo de los negocios de un importante número de microempresarias del rubro alimentario. El compromiso institucional del SERNAM se expresó en el establecimiento de una meta ministerial, que se proponía la creación de microempresas familiares a cargo de mujeres, lo cual implicaba movilizar su capacidad instalada a lo largo del país y recursos humanos y presupuestarios para cumplir este compromiso. En este marco, destinó recursos propios para la publicación de 50 000 cartillas de promoción y difusión de la ley, a ser distribuidas a microempresarias de nivel educacional bajo. Estas cartillas explicaban los pasos de la ley y su importancia para el desarrollo de los negocios de las mujeres. Además, reconociendo la relevancia de este instrumento en el quehacer de otros programas relativos al apoyo para la generación de ingresos de mujeres pobres, el SERNAM se propuso formalizar a través de la Ley MEF al 60% de las 380 microempresas que participaban en el Programa Pro Empresarias, que se ejecutaba en 2003 en siete regiones del país. El objetivo era formalizar este grupo y así lograr que estas microempresarias estuvieran en condiciones de acceder a los beneficios del sistema de fomento productivo, desarrollaran redes de comercialización estables y tuvieran acceso al crédito.

El resto de las instituciones públicas que formaban parte de la Comisión no mostraron este nivel de compromiso con la promoción y difusión de la ley y esto se expresó tanto en las prioridades de estas actividades en su quehacer institucional como en su grado de participación en la Comisión.

La Comisión se proponía coordinar y apoyar la implementación de la Ley MEF en las municipalidades, la capacitación del sector público en los ámbitos nacional, regional y local, apoyar su difusión entre las asociaciones gremiales y organizaciones de base de microempresarios y monitorear y evaluar periódicamente el avance del cumplimiento de esta ley. Como se verá más adelante, sólo algunos de estos objetivos pudieron ser parcialmente cumplidos, en tanto otros quedaron fuera del alcance de la Comisión. Ésta había dejado de funcionar antes de la crisis generada por el dictamen de la Contraloría de fines de 2003.

---

18 Entre estos conflictos vale destacar el Decreto de la Contraloría General de la República imponiendo como requisito para la formalización de la MEF el acreditar la recepción final de la vivienda, tal como se mencionó en el punto anterior.

La Comisión priorizó, en una primera etapa, desarrollar acciones para dar a conocer la existencia de la ley ante posibles beneficiarios, promoviendo así su formalización. Estableció como primer destinatario de la difusión de la ley a los microempresarios familiares no formalizados y a potenciales microempresarios que podrían acogerse a la ley, a quienes se pretendía llegar a través de las asociaciones gremiales.

Una evaluación inicial de estas iniciativas mostró que los municipios no manejaban la información necesaria respecto a los trámites necesarios y las implicancias de la ley para el quehacer municipal y el desarrollo económico territorial. La estrategia se reenfocó, por lo tanto, hacia una campaña de sensibilización y capacitación a funcionarios municipales y organismos públicos con responsabilidades en la implementación de la ley.

Se distribuyeron en todo el país cartillas y afiches que sirvieron tanto como herramientas para la capacitación de funcionarios municipales, como para difundir sus beneficios ante posibles usuarios. Al mismo tiempo, un equipo de técnicos se desplazó a las distintas regiones, para capacitar y fortalecer las capacidades de los gobiernos locales, y motivar a los funcionarios municipales para trabajar en la implementación de la ley.

El SII realizó un esfuerzo especial para capacitar a sus funcionarios sobre la nueva normativa tributaria a través de sus programas de formación vía Intranet. Destinatarios privilegiados de la capacitación fueron también los funcionarios municipales, debido a las nuevas tareas que el SII les traspasaba y a los eventuales beneficiarios a cargo de una microempresa familiar, a través de la página web institucional.

La Dirección del Trabajo participó también en la capacitación a los municipios, informando sobre los derechos de los trabajadores de las microempresas, anticipándose ante eventuales conflictos en materia del ejercicio de derechos laborales. Según la Dirección del Trabajo, esta situación puede presentarse asociada a las relaciones difusas entre microempresario y trabajador, y a la precariedad del proceso productivo caracterizado por la baja movilización de capitales, que redunda en mínima liquidez y severas dificultades para planificar a largo plazo temas vinculados a la gestión, estrategias de comercialización y protección de derechos y deberes laborales de todos los involucrados.

Otras instancias de capacitación se organizaron a través del SERNAM, PRODEMU, FOSIS e INDAP, esta vez dirigidas a los microempresarios beneficiarios de sus programas. Esta iniciativa –mayoritariamente exitosa en términos de convocatoria– abrió los primeros espacios para informar a los microempresarios sobre los beneficios de la ley, complementando en algunos casos –e independientemente en otros– de las iniciativas desarrolladas por los municipios respectivos en torno a la implementación de esta normativa.

Por iniciativa de las instituciones que ejercían un papel de liderazgo en la Comisión (SERCOTEC y Ministerio de Economía), se intentó crear en algunas regiones una réplica de la Comisión Nacional, con el propósito de coordinar los esfuerzos para la difusión de la ley ante los actores locales. Ante la falta de señales institucionales claras, el resultado de esta iniciativa fue irregular y dependió del compromiso asumido por las autoridades regionales del área de fomento productivo.[19]

La respuesta de los municipios fue irregular y dependió del interés de sus autoridades, el grado de participación en las actividades de capacitación y difusión. En algunos casos los municipios participaron activamente y desplegaron diversas iniciativas para promover la formalización de microempresarios familiares en sus comunas, en tanto en otros casos no respondieron ante los ofrecimientos de capacitación y no prepararon a su personal para apoyar el desarrollo de trámites de formalización.

La participación de las instituciones que integraban la Comisión también fue irregular. Mientras el SERNAM desplegó una gran iniciativa y destinó recursos propios para difundir la ley, por el potencial que veía en ella en el logro de una mayor igualdad de oportunidades para las mujeres microempresarias, el FOSIS tomó con mayor escepticismo los beneficios potenciales que la ley ofrecía a su población objetivo. Para los responsables de los programas FOSIS de apoyo al sector microempresarial, la ley imponía costos y condiciones que eran difícilmente alcanzables por la franja de microempresarios de menores ingresos, los cuales constituyen la mayor parte de sus beneficiarios. Para los beneficiarios del FOSIS parece ser relativamente frecuente la percepción que formalizarse implica incurrir en gastos sin tener claro los beneficios que acarrea. Por esto, muchos de los funcionarios del FOSIS han optado por conversar con los alcaldes para que no multen a los beneficiarios de sus programas que permanecen informales, en lugar de formalizarlos antes de saber el destino de sus emprendimientos. Este tipo de situaciones han llevado a reforzar una visión sobre la ley que beneficiaría en mayor medida a las unidades de mayor tamaño, con algún desarrollo y perspectiva de crecimiento. Las unidades productivas y de comercio más pequeñas no siempre estarían en condiciones de incurrir en gastos y trámites, sin aportarles beneficios evidentes para potenciar su acción, debido justamente a la precariedad de sus negocios.

INDAP, por su parte, tampoco desplegó iniciativas importantes en la difusión de la ley en sectores campesinos, pues si bien ésta es aplicable tanto a sectores urbanos como rurales, estos últimos cuentan con una línea especial de

19 Una información más detallada al respecto se encuentra en el capítulo III de este libro.

instrumentos desarrollados por INDAP para estimular la producción agrícola de pequeños propietarios.

Una de las tareas que debía asumir la Comisión era la de realizar evaluaciones periódicas a fin de conocer el número de microempresas familiares creadas, la marcha del proceso de creación y desarrollo de estas microempresas y los problemas que se presentaban, con el objetivo de ir apoyando la implementación de la ley a medida de su avance. Los municipios, por su parte, debían constituir un registro con las microempresas familiares formalizadas y enviar al SII y al Servicio de Salud respectivo la actualización de este registro. El sistema de recolección y procesamiento de esta información funcionó de manera menos sistemática que lo planificado, ya que no todos los municipios enviaban regularmente la información y SERCOTEC debía centralizarla a partir de la que, a su vez, había recogido el SII o los Servicios de Salud. A pesar de esto, el registro que existía a fines de 2003, aunque incompleto, mostraba que se habían formalizado alrededor de 3 000 microempresas familiares.

D. DISPARIDAD DE CRITERIOS EN LA INTERPRETACIÓN DE LA LEY MEF LIMITA SU IMPLEMENTACIÓN

Un año y medio después de la publicación del reglamento de la Ley MEF, el proceso de aplicación de la ley se vio seriamente limitado –y en algunos municipios virtualmente paralizado–, a raíz de un dictamen de la Contraloría General de la República (14 de noviembre de 2003) que respondía a una consulta del Alcalde de la Municipalidad de Padre Hurtado, en la cual solicitaba un pronunciamiento si procedía otorgar patente municipal a microempresas familiares para funcionar en inmuebles que no contaban con recepción definitiva. La Contraloría se pronunció claramente al respecto, determinando que *"...ninguna obra podrá ser habitada o destinada a uso alguno antes de su recepción definitiva total o parcial...(por lo cual)...resulta inadmisible sostener que los microempresarios familiares no tengan que cumplir con la recepción definitiva de las obras del inmueble en el que desarrollarán su actividad."*

El dictamen de la Contraloría significó un serio impedimento para que muchos microempresarios familiares formalizaran sus negocios al no poder cumplir con el requisito de la recepción municipal de su vivienda. Esta ley estaba dirigida a un sector de microempresarios de ingresos bajos, la mayoría de los cuales no cuenta con la recepción definitiva de la vivienda que ocupa. Muchos de ellos ni siquiera saben si cuentan con este trámite, pero tampoco se arriesgarían a multas poniéndose en evidencia ante el municipio. Para quienes no la tienen, la recepción municipal de la vivienda implica una serie de gastos,

asociados a la regularización de los planos arquitectónicos y la obtención de los permisos por las conexiones a los servicios básicos. En el caso de microempresarios familiares que son arrendatarios de la vivienda, o allegados en ella, la situación se complica aún más, pues no están en condiciones de exigir a sus propietarios las obras necesarias para conseguir la recepción final, ni tampoco pueden costearlas por su cuenta. De tal modo, se planteaba que más que un trámite simple, la exigencia de la Contraloría implicaba enfrentar requisitos que la mayoría de los potenciales MEF no conocía y exigía gastos que no estaban en condiciones de asumir.

Los municipios, por su parte, no podían obviar un pronunciamiento explícito de la Contraloría, aun cuando muchos funcionarios municipales vinculados a la implementación de la ley consideraban que ésta era una interpretación que atentaba contra el espíritu de la ley, destinada a facilitar la creación de MEF. De tal modo que en el año 2004 prácticamente se paralizó la inscripción de nuevas microempresas familiares en los registros municipales creados para este efecto y la consiguiente entrega de patentes como microempresas familiares.

A fin de restablecer la implementación de la ley, el senador Andrés Zaldívar tomó nuevamente la iniciativa y presentó en junio de 2004 un proyecto de ley interpretando la Ley MEF, en el sentido de que ésta no incluía el requisito de contar con permiso de construcción o la recepción definitiva de obras a fin de obtener una patente municipal. La propuesta fue aprobada sin mayor discusión en primer trámite constitucional en el Senado. En la Cámara de Diputados, en cambio, generó una importante polémica, ya que un grupo de parlamentarios reivindicó la necesidad de respetar la normativa exigiendo la regularización de las construcciones, como una manera de cuidar el entorno urbano y proteger los derechos de los vecinos. A fin de facilitar el proceso de discusión, el Ministerio de la Vivienda presentó una indicación, proponiendo que se agregara un segundo artículo que establecía que "*...sin embargo, el pequeño empresario podrá pedir la recepción definitiva de las obras y en cuyo caso pagará el 50% de los derechos de construcción.*" La propuesta aprobada por la Cámara establecía la exigencia de la recepción municipal, pero determinaba un plazo de dos años para conseguirla. Incluía, además, el artículo propuesto por el Ministerio de la Vivienda, pero establecía que el requisito de la recepción era perentorio (reemplazaba "*podrá pedir*" por "*deberá pedir*").

De tal forma, el proyecto volvió con estas modificaciones al Senado en tercer trámite constitucional. La propuesta fue rechazada por el Senado, que prefería mantener la versión original. De tal modo, se creó una Comisión Mixta con representantes de ambas Cámaras, a fin de buscar una redacción de consenso. Una primera fórmula de acuerdo establecía ampliar a cinco años el plazo para

obtener la recepción municipal, pero los redactores originales de la ley insistieron que incluso esta alternativa contradecía el espíritu de la ley, y finalmente la Comisión sometió a aprobación del Senado y la Cámara una versión que no contemplaba el requisito de la recepción municipal. La ley interpretativa fue aprobada en julio de 2005 y con eso se retomó el proceso de implementación de la Ley MEF.

E. PROBLEMAS EN LA IMPLEMENTACIÓN DE LA LEY MEF

El objetivo explícito de la Ley MEF, al aprobarse en 2001, era facilitar la obtención de patente municipal a las microempresas que operaban irregularmente en casas destinadas a la habitación de la familia respectiva. Sin embargo, el propósito del legislador iba más allá y se inscribía en un marco general de fomento al desarrollo de nuevos negocios y del espíritu emprendedor, principalmente entre la población de ingresos bajos y medios. La formalización de estas iniciativas productivas permitiría, al mismo tiempo, un empadronamiento y una mayor fiscalización de ellas. Esto tendría el beneficio de aumentar los ingresos municipales a través del pago de patentes y la recaudación tributaria, evitando la evasión de pequeños productores y comerciantes y, a su vez, facilitaría el desarrollo y crecimiento de estas empresas y la creación de empleos más formales.

Sin embargo, el proceso de implementación de la normativa para la regularización y constitución de microempresas familiares enfrentó diversos problemas de tipo institucional. Muchos de ellos derivan de la contraposición de dos lógicas diferentes de cultura organizacional. Frente al abordaje tradicional, de carácter muy formalista y que enfatiza el cumplimiento estricto de la norma y los procedimientos, la ley establece una excepción e intenta simplificar el proceso y operar desde la buena fe del microempresario, poniendo el énfasis en su responsabilidad para el cumplimiento de las normas. Esto ha puesto en cuestión un sistema que opera sobre la base de la sospecha de incumplimiento y exige un gran número de trámites y certificados para otorgar un permiso, velando así por el bienestar de la comunidad.

Esta tensión ha sido especialmente clara con respecto a los permisos sanitarios. Desde la autoridad sanitaria existe la legítima preocupación por la salud de la población y su obligación de fiscalizar las microempresas familiares quedó claramente establecida en el instructivo que aclaraba los procedimientos para la aplicación de la ley. Desde las instituciones encargadas del fomento productivo, el objetivo es reducir al máximo las trabas para la formalización de las microempresas y la tensión entre la salud de la población y el fomento

productivo no ha sido resuelto. Este problema se complica al quedar un margen importante de interpretación y decisión que pueden aplicar los inspectores sanitarios en terreno, que en algunos casos han optado por exigir mayores estándares, similares a las de empresas de mayor tamaño. Una experiencia emblemática en este sentido es la de un Municipio de la VIII Región en el cual el Servicio de Salud negó el permiso sanitario a microempresas del rubro alimentario, a raíz de un brote epidémico en la comuna.

La reacción de las Oficinas Regionales de los Servicios de Salud no ha sido la misma. Así por ejemplo, el Servicio de Salud del Medio Ambiente (SESMA) de la Región Metropolitana, adelantándose a la ley había puesto en marcha algunas iniciativas para la flexibilización de trámites para microempresarios y en 2001 había creado una oficina especializada para atender los problemas del sector. De tal modo, las nuevas instrucciones establecidas en la Circular de 2002 cayeron en terreno fértil y les permitió poner en práctica una serie de modificaciones que ya se consideraban necesarias. En otras regiones, las autoridades de salud del ambiente se mantuvieron fieles a la normativa sanitaria más estricta, interpretando laxamente la circular que rebajaba los requisitos para otorgar permisos sanitarios a las MEF del rubro de alimentos.

Un segundo problema detectado se refiere a las dificultades para generar instancias de coordinación intersectorial que optimice el intercambio de información y el uso de los recursos al interior del Estado. Una óptima aplicación de la ley exige un cambio en el sistema de funcionamiento de las instituciones públicas, que hoy es altamente sectorializado y con pocos incentivos para la coordinación y colaboración interinstitucional. En este sentido, la convocatoria realizada al resto de los servicios públicos desde SERCOTEC para formar parte de la Comisión Interinstitucional tenía bases débiles, lo que explica en parte el limitado logro de sus objetivos. La Comisión estaba integrada por equipos técnicos de los respectivos ministerios y servicios, lo cual tenía el beneficio de una participación continua y resguardada por personal con conocimientos del tema, pero sin capacidad de decisión. La participación de los diversos organismos no estaba respaldada por un compromiso político asumido por las respectivas autoridades al más alto nivel, con la respectiva asignación presupuestaria para financiar la estrategia de implementación de la ley. Para un buen resultado, la Comisión debería haber contado con atribuciones para supervisar y evaluar el quehacer del resto de las instituciones en la implementación de la ley y con recursos para financiar las actividades necesarias. Una estrategia de coordinación sectorial y regional era necesaria para lograr mejores resultados.

Algunos problemas que se detectaron en el transcurso de la puesta en marcha de la ley, tales como el costo de los trámites que desincentivó a muchos microempresarios a formalizar su negocio, podrían haber sido enfrentados con

mayor coordinación en caso de que este mecanismo hubiera funcionado con mayor cobertura y capacidad de decisión.

Un tercer problema se refiere a la insuficiente participación de las organizaciones microempresariales en todo el proceso de discusión de la ley y posterior implementación. Esta debilidad en el diálogo entre las organizaciones microempresariales y las instituciones encargadas de poner en marcha la ley ha redundado en una insuficiente movilización y representación de los intereses del sector, que habrían ayudado a aplicar correcciones con mayor celeridad. Las organizaciones no han cumplido un rol destacado en la difusión de la ley a sus asociados, con lo cual se ha perdido una oportunidad importante para ampliar el número de microempresas familiares formalizadas.

F. CONCLUSIONES

Han pasado más de 11 años desde que se presentó en el Parlamento el Proyecto de Ley de Microempresa Familiar en junio de 1994. Desde entonces, se han logrado enormes progresos para el establecimiento de un nuevo marco legal e institucional, más conducente y apropiado para potenciar el desarrollo del sector. La aprobación de la ley fue larga y muy debatida, pero marcó un precedente importante, al establecer beneficios adicionales para las microempresas familiares, a fin de garantizar una efectiva igualdad de oportunidades. La ley se enmarca en una iniciativa mayor de fomento al sector de la micro y pequeña empresa, y forma parte del Estatuto de la Pequeña Empresa, que por primera vez se formula en Chile.

Aun cuando la existencia de la Ley MEF y la maquinaria institucional que se ha puesto en marcha para hacerla efectiva constituyen un importante avance, no puede dejar de reconocerse que las expectativas sobre el número de MEF que se formalizarían acogiéndose a la ley y el impacto que tendría en el desarrollo del sector, eran mucho mayores que lo que la realidad ha mostrado, cuando han pasado más de cuatro años de su aprobación en el Parlamento. En la puesta en marcha de la Ley MEF, ésta ha encontrado muchas más dificultades que lo esperado y ha logrado formalizar a menos microempresas familiares que lo planeado. Cabe preguntarse por qué una ley que se suponía tan útil para el desarrollo de las microempresas no ha tenido el impacto esperado, especialmente en los sectores más pobres, a los cuales se aspiraba a beneficiar.

Algunas de las razones hay que buscarlas en aspectos vinculados a la escasa movilización y participación de las organizaciones de microempresarios y los actores decisivos en el ámbito territorial, incluyendo a los municipios, en el proceso de la formulación y discusión de la ley. La falta de diálogo con los

actores relevantes y la ausencia de consensos y alianzas previas a su elaboración y posterior discusión en el Parlamento han conspirado en contra, especialmente por la falta de "apropiación" de la ley por parte de microempresarios y municipios. Una vez realizado el trabajo legislativo, la búsqueda de dichas alianzas ha resultado lenta y engorrosa. Al parecer, fueron insuficientes las conversaciones y consultas previas al conjunto de actores involucrados, entendidos por éstos tanto los organismos e instituciones del Estado llamados a implementarla como los propios destinatarios. Hay actores claves que no han asumido un papel de liderazgo en la implementación de la ley, particularmente los municipios y las asociaciones gremiales microempresariales, restando potencial a la puesta en marcha de la ley.

Desde la perspectiva de los temas o aspectos problemáticos vinculados a la implementación de la ley, es evidente que el esfuerzo realizado por la Comisión Interinstitucional constituida para la implementación de la ley fue insuficiente tanto para comprometer a los municipios de modo que éstos se hicieran cargo de implementar la ley como para que las instituciones relacionadas con la flexibilización de las normas pudieran implantarlas a nivel nacional. Ejemplo de lo señalado son la baja participación de los municipios a lo largo del país en ese proceso y las discrepancias al interior de éstos entre sus Direcciones o Departamentos de Obras Municipales y sus Oficinas de Patentes.

Para que sea exitosa, la próxima etapa del proceso de implementación de la ley debería ser liderada por los alcaldes, desde la problemática del territorio, la convivencia social y el desarrollo productivo de la comuna.

BIBLIOGRAFÍA

Historia de la Ley 19.749, 2001 Compilación de textos oficiales del Debate Parlamentario, Biblioteca del Congreso Nacional (Santiago).

ANEXO A

TEXTOS DE LEY Y REGLAMENTO DE MICROEMPRESA FAMILIAR

LEY 19.749: QUE ESTABLECE NORMAS PARA FACILITAR LA CREACIÓN DE MICROEMPRESAS FAMILIARES. Publicada en el Diario Oficial el 25 de agosto de 2001.

Teniendo presente que el H. Congreso Nacional ha dado su aprobación al siguiente Proyecto de Ley:

"Artículo único.- Introdúcense las siguientes modificaciones en el Decreto Ley N° 3.063, de 1979:

1.- En el Artículo 26:

Agrégase al inciso segundo, a continuación de su punto final (.) que pasa a ser punto seguido, lo siguiente:

"Las limitaciones y autorizaciones señaladas no se aplicarán a la microempresa familiar. Con todo, sus actividades deberán sujetarse a lo dispuesto por el D.S. N° 977, de 1997, del Ministerio de Salud, que aprobó el Reglamento Sanitario de los Alimentos. Se entenderá por microempresa familiar aquélla que reúna los siguientes requisitos:

a) Que la actividad económica que constituya su giro se ejerza en la casa habitación familiar;
b) Que en ella no laboren más de cinco trabajadores extraños a la familia, y
c) Que sus activos productivos, sin considerar el valor del inmueble en que funciona, no excedan las 1 000 unidades de fomento.

B) Agréganse los siguientes incisos cuarto y quinto, nuevos:
"La microempresa familiar señalada en el inciso segundo podrá desarrollar cualquier actividad económica lícita, excluidas aquellas peligrosas, contaminantes o molestas.

Para acogerse a los beneficios señalados, a los contemplados en los artículos 22 y 84 del D.L. N° 824, de 1974, Ley sobre Impuesto a la Renta, en los artículos 29 y siguientes del D.L. N° 825, de 1974, Ley sobre Impuesto a las Ventas y Servicios, y demás que favorezcan a la microempresa, el interesado deberá inscribirse en la municipalidad respectiva y acompañará una declaración

jurada en la que afirme que es legítimo ocupante de la vivienda en que se desarrollará la actividad empresarial y que su actividad no produce contaminación. Si la vivienda es una unidad de un condominio, deberá contar con la autorización del Comité de Administración respectivo".

2.- Agrégase el siguiente artículo 26 bis, nuevo:

"Artículo 26 bis. Los trabajos que se ejecuten por las microempresas familiares, por encargo de terceros, se entenderán, para todos los efectos legales, que se realizan por cuenta de quien los encarga.".

Artículo Transitorio.– El Presidente de la República reglamentará la aplicación de esta ley dentro del plazo de tres meses contado desde su publicación."

Y por cuanto he tenido a bien aprobarlo y sancionarlo; por tanto promúlguese y llévese a efecto como ley de la República. Ricardo Lagos Escobar, Presidente de la República. Nicolás Eyzaguirre Guzmán, Ministro de Hacienda. José Miguel Insulza Salinas, Ministro del Interior.

(DIARIO OFICIAL, 25 de agosto de 2001).

ANEXO B
LEY INTERPRETATIVA

LEY 20.031, INTERPRETA EL ARTÍCULO 26 DEL DECRETO LEY N° 3.063, DE 1979, CON EL PROPÓSITO DE FACILITAR EL FUNCIONAMIENTO DE MICROEMPRESAS FAMILIARES. Publicada en el Diario Oficial el 8 de julio de 2005.

Teniendo presente que el H. Congreso Nacional ha dado su aprobación al siguiente Proyecto de Ley:

"Artículo único.- Declárase que, entre las autorizaciones que las microempresas familiares deben obtener de acuerdo al artículo 26 del Decreto Ley N° 3.063, de 1979, modificado por el artículo único de la Ley N° 19.749, para los efectos de obtener una patente municipal, no se incluye ni se ha debido incluir previamente el permiso de construcción ni la recepción definitiva de obras constitutivas de la casa habitación familiar en la cual se ejerce la actividad económica que constituye su giro".

Y por cuanto he tenido a bien aprobarlo y sancionarlo; por tanto promúlguese y llévese a efecto como Ley de la República.

Santiago, 30 de junio de 2005.- Ricardo Lagos Escobar, Presidente de la República.- Francisco Vidal Salinas, Ministro del Interior.- Jorge Rodríguez Grossi, Ministro de Economía, Fomento y Reconstrucción.

Lo que transcribo a usted para su conocimiento.-

Saluda a Ud., Adriana Delpiano Puelma, Subsecretaria de Desarrollo Regional y Administrativo.

(DIARIO OFICIAL, 8 de julio de 2005).

ANEXO C

DECRETO SUPREMO DEL MINISTERIO DEL INTERIOR

REGLAMENTA LEY 19.749 QUE ESTABLECE NORMAS PARA FACILITAR LA CREACIÓN DE MICROEMPRESAS FAMILIARES. Publicada en el Diario Oficial el 16 de mayo de 2002.

Núm 102.– SANTIAGO, 6 de febrero de 2002.– VISTOS: Lo dispuesto en el artículo 32 N° 8 de la Constitución Política de la República de Chile; en el artículo transitorio de la Ley N° 19.749 que establece normas para facilitar la creación de microempresas familiares; y en el decreto supremo N° 484 del Ministerio del Interior, de 1980.

Decreto:

Artículo 1°. La acreditación de la calidad de microempresario familiar, el otorgamiento de patente para la actividad económica que desarrolle y el goce de los beneficios derivados de dicha calidad se efectuarán según lo dispuesto en lo pertinente en el Decreto Ley N° 3.063, de 1979, el decreto supremo N° 484 del Ministerio del Interior, de 1980 y el presente decreto.

Artículo 2°. La microempresa familiar es una empresa, perteneciente a una o más personas naturales que residan en la casa habitación, que puede desarrollar labores profesionales, oficios, industria, artesanía, o cualquier otra actividad lícita, ya sea de prestación de servicios o de producción de bienes, excluidas aquellas peligrosas, contaminantes o molestas, y que reúne los siguientes requisitos:

a) Que la actividad económica que constituya su giro se ejerza en la casa habitación familiar;
b) Que en la microempresa familiar no trabajen más de cinco trabajadores extraños a la familia, y
c) Que los activos productivos de la microempresa familiar, sin considerar el valor del inmueble en que funciona, no excedan las 1 000 unidades de fomento.

Artículo 3°. Para acogerse a los beneficios contemplados en la Ley N° 19.749, el microempresario deberá inscribirse en un registro de microempresas familiares que deberá llevar cada municipalidad, previa presentación de un formulario que contenga las siguientes menciones:

a) Individualización del microempresario, señalando la identidad y rol único tributario del peticionario, la ubicación precisa de la casa habitación familiar

en que se desarrollará la actividad, naturaleza o denominación de la actividad o giro principal;

b) Una declaración jurada simple que contenga las siguientes menciones:
   i) El monto del capital propio destinado a la actividad gravada, entendiendo por tal el capital inicial declarado por el contribuyente;
   ii) Que la actividad económica que constituya su giro se ejerza en la casa habitación familiar;
   iii) Que en la microempresa familiar no trabajen más de cinco trabajadores extraños a la familia;
   iv) Que los activos productivos de la microempresa familiar, sin considerar el valor del inmueble en que funciona, no excedan las 1.000 unidades de fomento;
   v) Que es legítimo ocupante de la vivienda en que se desarrolla la actividad empresarial, y
   vi) Que su actividad no produce contaminación.

c) Si la vivienda en que desarrolla la actividad empresarial es una unidad que integra un condominio, deberá aportar la autorización dada por el comité de administración respectivo.

La municipalidad remitirá al Servicio de Impuestos Internos, la información de la declaración anterior en la forma, condiciones y plazos que éste establezca.

Artículo 4°. Para otorgar la patente, así como la autorización para funcionar en la casa habitación familiar, la municipalidad no considerará las limitaciones relativas a la zonificación comercial o industrial que contemplen las respectivas ordenanzas municipales ni las autorizaciones que previamente deben otorgar las autoridades sanitarias u otras que contemplen las leyes y que afecten a dicho inmueble, excepto las limitaciones o autorizaciones dispuestas en el Decreto Supremo N° 977, de 1997, del Ministerio de Salud, que aprobó el Reglamento Sanitario de los Alimentos.

Artículo 5°. A efectos del presente decreto, se entenderá por:

1° Casa Habitación Familiar: la residencia del o los microempresarios.

2° Trabajadores extraños: toda persona que no tiene domicilio en la casa habitación familiar, independiente de las relaciones de familia; y aquellas que teniendo domicilio en ella no tienen un vínculo de parentesco con el legítimo ocupante.

3° Legítimo ocupante: el propietario, poseedor o mero tenedor que tenga derecho a ocupar la casa habitación familiar en que se ejerza la actividad económica que da origen a la microempresa familiar.

4° Trabajo ejecutado por encargo de tercero: la prestación de servicios y la producción de bienes, efectuada por una microempresa familiar a un

vendedor o prestador de servicio, según la definición del artículo 2° del Decreto Ley N° 825, de 1974, a los efectos de la aplicación del artículo 26 bis del Decreto Ley N° 3.063, de 1979.

5° Activos productivos: los bienes que utilice el microempresario en y para la producción de bienes o servicios, tales como las instalaciones, herramientas, materias primas e insumos. Para los efectos de la valoración de estos activos el microempresario podrá aplicar las normas de corrección monetaria y de depreciación establecidas en la Ley sobre Impuesto a la Renta.

Disposición General.

Derógase toda otra norma de rango reglamentario en lo que contravenga a las normas del presente decreto.

Anótese, tómese razón y publíquese.- Ricardo Lagos Escobar, Presidente de la República.- José Miguel Insulza Salinas, Ministro Del Interior.- Mario Marcel Cullell, Ministro De Hacienda (S), Ministro De Economía Y Energía (S).-

ANEXO D

DICTAMEN DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

SOBRE PATENTES MUNICIPALES Y LOS MICROEMPRESARIOS FAMILIARES QUE NO CUENTAN CON RECEPCIÓN DEFINITIVA DEL INMUEBLE RESPECTIVO

REFS. N° 24.641/03
26.035/03
34.431/03

Contraloría General de la República, División de Municipalidades, Subdivisión Jurídica, División de Vivienda y Urbanismo y Obras Públicas y Transportes.

SANTIAGO, 13 de noviembre de 2003

Se han dirigido a esta Contraloría General, por separado, el alcalde de la Municipalidad de Padre Hurtado, la concejal Cecilia Pino Escobar y los señores Yandro y Claudio Claro Acosta, solicitando, en síntesis, un pronunciamiento que determine si procede otorgar patente municipal a microempresas familiares para funcionar en inmuebles que no cuentan con recepción definitiva.

Sobre el particular, resulta necesario consignar, en primer término, y en lo que concierne a la recepción definitiva de obras, que el artículo 145 del decreto con fuerza de ley N° 458, de 1975, Ley General de Urbanismo y Construcciones, consagra un requisito de general aplicabilidad en materia urbanística, que condiciona el uso de todo inmueble, por cuanto establece que "ninguna obra podrá ser habitada o destinada a uso alguno antes de su recepción definitiva total o parcial".

Es del caso mencionar que la referida recepción definitiva constituye un trámite de la máxima relevancia dentro del ordenamiento urbanístico vigente, pues implica la comprobación –realizada en el terreno por la respectiva Dirección de Obras Municipales– de que la construcción erigida corresponde a los planos presentados y a las obras autorizadas, las que deben cumplir con la normativa vigente (Aplica criterio contenido en dictamen N° 4.261 de 1998).

La trascendencia que el ordenamiento jurídico atribuye a la aludida recepción definitiva queda de manifiesto tanto al examinar las sanciones previstas en la ley en caso de incumplimiento de tal requisito –que incluye multas, inhabilidad de la obra, y desalojo de los ocupantes con auxilio de la fuerza pública–

como al constatar la existencia de diversas leyes dictadas con el propósito de facilitar la regularización de aquellos bienes raíces que no contaban con esa recepción –leyes N° 18.286, 19.532, 19.583 y 19.864–.

Por otra parte, y en lo relativo a la normativa que regula a los microempresarios familiares, es necesario señalar previamente que el inciso segundo del artículo 26 del decreto ley N° 3.063, de 1979, Ley de Rentas Municipales, establece que la "municipalidad estará obligada a otorgar la patente municipal, sin perjuicio de las limitaciones relativas a la zonificación comercial o industrial que contemplen las respectivas ordenanzas municipales y a las autorizaciones que previamente deben otorgar en ciertos casos las autoridades sanitarias u otras que contemplen las leyes".

Agrega esa disposición –en virtud de la modificación introducida en esta parte por la ley N° 19.749, relativa a las microempresas familiares–, que "las limitaciones y autorizaciones señaladas no se aplicarán a la microempresa familiar. Con todo, sus actividades deberán sujetarse a lo dispuesto por el D.S. N° 977, de 1997, del Ministerio de Salud, que aprobó el Reglamento Sanitario de los Alimentos".

Añade ese mismo precepto, que se entenderá por microempresa familiar aquella que reúna los requisitos que señala, entre los cuales cabe destacar, a los efectos que interesan al presente pronunciamiento, el que la actividad económica que constituya su giro se ejerza en la casa habitación familiar.

En ese orden de ideas, y atendido especialmente lo preceptuado en el aludido artículo 145 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones –en el sentido de que ninguna obra podrá ser habitada o destinada a uso alguno antes de su recepción definitiva total o parcial–, resulta inadmisible sostener que los microempresarios familiares no tengan que cumplir con la recepción definitiva de las obras del inmueble en el que desarrollarán su actividad.

En efecto, sólo cumpliendo con esa exigencia se puede vivir o morar en un inmueble sin infringir la normativa sobre construcciones, y por tanto, sólo en ese caso, es posible entender que una actividad ejercida en la "casa habitación familiar", de modo que no cabe sostener que entre las limitaciones y autorizaciones que la ley exime a las microempresas familiares, se encuentre la relativa a la recepción definitiva.

Lo anterior, es concordante con la jurisprudencia de esta Contraloría General –contenida, entre otros, en los dictámenes N° 38.204, de 2001, y 46.300, de 2002–, en cuanto ha señalado que el ejercicio de una actividad comercial supone la existencia de un recinto cuya construcción haya sido legalmente recibida por el municipio, quedando habilitado para desarrollar actividades comerciales en su interior, de tal manera que la falta de recepción final de un inmueble impide ejercer en él una actividad económica.

Una tesis contraria implicaría, por lo demás, establecer, por vía interpretativa, a favor de las unidades empresariales de que se trata, un régimen especial que no armonizaría con el principio de no discriminación arbitraria en el trato que deben dar el Estado y sus organismos en materia económica.

Lo expresado resulta armónico con la circunstancia de que, si bien de los antecedentes de la historia de la referida ley N° 19.749 consta que ésta tiene por objeto facilitar la creación de microempresas familiares, liberándolas del cumplimento de requisitos con el fin de procurarles una vía más expedita para la formalización de sus actividades, en ningún caso es posible entender que ellas se eximen de la totalidad de las autorizaciones que contemplan las leyes y que deben obtenerse en forma previa al otorgamiento de una patente municipal.

Por otra parte, se desprende de la misma historia de la ley que, dentro de las consideraciones tendida a la vista durante su tramitación, aquélla relativa a la seguridad en el desarrollo de las actividades de las microempresas familiares fue latamente discutida, existiendo consenso respecto de su importancia, por lo que no resulta coherente, en este contexto, entender que el régimen de excepción consagrado por la ley es tan amplio que permite eximir a tales entidades del cumplimiento de uno de los requisitos que el legislador exige, precisamente, en relación con la seguridad de los habitantes.

Sobre este punto, cabe agregar que la prohibición que la ley impone a las microempresas familiares en lo relativo a la realización de actividades peligrosas, contaminantes o molestas –contenida en el inciso final del artículo 26 de Ley de Rentas Municipales–, denota la existencia de un evidente interés por salvaguardar la integridad tanto de quienes son los beneficiarios de esta ley, como de entorno que los rodea, interés que resulta armónico con la aplicabilidad de la exigencia de la recepción definitiva del inmueble dentro del cual se ejercerán las actividades de la microempresa familiar.

En este contexto, no cabe sino entender que la recepción definitiva constituye una exigencia plenamente vigente respecto de la microempresa familiar, motivo por el cual no procede el otorgamiento de la patente respectiva a aquellos microempresarios familiares cuyos inmuebles no cumplan con este requisito.

Transcríbase a doña Cecilia Pino Escobar, a los señores Yandro y Claudio Claro Acosta, al Consejo de la Municipalidad de Padre Hurtado, a la División de Vivienda y Urbanismo y Obras Públicas y Transportes, y a la Subdivisión de Auditoría e Inspección y a la Oficina Técnica, ambas de la División de Municipalidades.

Saluda atentamente a Ud.,

Gastón Astorquiza Altaner
Subcontralor General de la
República Subrogante

CAPÍTULO III

La aplicación de la Ley de Microempresas Familiares a nivel local[1]

Pamela Allan y Gerhard Reinecke

A. INTRODUCCIÓN

La Ley N° 19.749, promulgada en agosto de 2001, fue elaborada con el propósito de facilitar la creación de Microempresas Familiares (MEF). Esta normativa permite a los microempresarios desarrollar cualquier actividad económica lícita –con la única limitación de no producir contaminación–, eximiéndolos de las restricciones de localización derivadas de la zonificación comercial o industrial señaladas en las ordenanzas municipales. En el caso de las MEF dedicadas al rubro de alimentos, se flexibilizan los requerimientos del Servicio de Salud. Con estas medidas, se espera que las economías locales se dinamicen e incorporen, a través del pago de patentes, nuevos recursos a los presupuestos municipales.

Siendo las Municipalidades las responsables de operar la ley, paradójicamente no han percibido a cabalidad todas sus ventajas, dándole diferentes interpretaciones, lo que ha provocado que la puesta en marcha de esta norma sea lenta, desigual y heterogénea.[2]

Las diferencias de aplicación de la ley entre los municipios se ven reflejadas en varios ámbitos. Así, a fines de 2003, y bajo la coordinación de SERCOTEC, fueron capacitados 185 municipios, 65 de los cuales abrieron registros para la Ley de Microempresas Familiares. Sin embargo, sólo 14 de ellos tenían más de 50 microempresas inscritas.[3]

---

1 Este capítulo incorpora resultados de un estudio efectuado para la OIT por Elida Domínguez (2003).

2 De acuerdo a información oficial, a comienzos de 2005 se habían formalizado alrededor de 3 000 microempresas (ver http://www.gobiernodechile.cl/logros/logros.asp?id_logro=14).

3 La mayoría pertenecientes a las Regiones I, VIII y Metropolitana.

En este capítulo se presentan los resultados de un estudio destinado a conocer cómo los distintos actores a nivel regional y local –municipios, oficinas regionales de autoridades gubernamentales y asociaciones de microempresarios– han afrontado la ley, con el fin de identificar las experiencias exitosas y las dificultades a superar. Con este propósito, se desarrolló un estudio de casos en seis comunas con más de 50 000 habitantes, pertenecientes a las Regiones VIII y Metropolitana de Chile.[4] A objeto de conocer el proceso de implementación de la ley en aquellas comunas pobres que tienen un alto número de microempresas de subsistencia con participación de mujeres, se utilizaron indicadores de población, pobreza, jefatura de hogar femenina y número de microempresas formalizadas por la nueva ley (cuadro 1).

Con el fin de tener un panorama global, se eligieron comunas que presentaron diferencias en el proceso de implementación de la ley y en las dinámicas desencadenadas en sus territorios a raíz de la aplicación de esta norma. Éstas fueron: El Bosque, Renca y Recoleta (Región Metropolitana), Concepción, Talcahuano y Chillán (VIII Región). Aunque Recoleta no tenía un perfil de comuna pobre, fue seleccionada por su buena gestión en esta tarea (cuadro1).

Cuadro 1

INDICADORES DE LAS COMUNAS SELECCIONADAS

(número y porcentajes)

Comuna	**Población**	**Pobreza** *(Porcentaje)*	**Jefatura de hogar femenina** *(Porcentaje)*	**Microempresas familiares registradas**[a] *(número)*	**Microempresas familiares registradas**[a] *(número por mil habitantes)*
El Bosque	175 594	21.5	18.5	180	1.03
Renca	133 518	25.7	27.9	7	0.05
Recoleta	148 220	13.3	25.0	169	1.14
Concepción	216 061	18.1	34.1	32	0.15
Talcahuano	250 000	16.1	29.8	317	1.27
Chillán	161 953	22.4	30.4	2	0.01

Fuentes: Elaboración con base en datos de la Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN, 2000); Censo Nacional de Población 2002 y entrevistas a funcionarios.

[a] Corresponde al período octubre-noviembre de 2003.

4 Se realizaron entrevistas a informantes claves en estos municipios y en las oficinas regionales de SERCOTEC y SERNAM en octubre de 2003.

En la primera sección de este capítulo se describe el rol que las instituciones nacionales a nivel regional han tenido en la aplicación de la ley y su visión de este proceso en el territorio. En la segunda parte se identifican las instancias municipales involucradas en el reconocimiento y la promoción de las microempresas, detallando los pasos que cada una de ellas ha realizado para la formalización de la norma. Además, se analizan los aspectos comunes que presentan los municipios en la implementación de la Ley MEF. La tercera sección examina el rol de las asociaciones microempresariales en la implementación de la normativa, así como sus dificultades y desafíos. Finalmente, y a modo de conclusión, se identifican los problemas institucionales surgidos en la operación de la ley, poniendo especial énfasis en la valoración que los municipios le han dado a ésta.

B. EL ROL DE LAS INSTITUCIONES A NIVEL REGIONAL

En la aplicación de la Ley MEF participan distintas instituciones gubernamentales. Éstas deberían, idealmente, trabajar de manera coordinada y cooperativa, aportando desde su experticia y mandato, a fin de cumplir la tarea de manera eficaz y con un buen uso de los recursos disponibles.

Puesto que esta disposición es relativamente nueva, es imprescindible que los distintos servicios comprometidos realicen tareas de difusión a potenciales beneficiarios y capacitación al personal encargado de su ejecución, de manera que todos los actores involucrados cuenten con la información y el apoyo necesario para implementar y beneficiarse de las disposiciones de dicha normativa.

Enfocar el trabajo desde esta perspectiva tiene varias ventajas. Por un lado, el conocimiento de la realidad regional, sus problemas y fortalezas, ayuda a que las acciones que se emprendan sean coherentes con los habitantes y sus fuentes de trabajo. Por otro, el contacto con cada uno de los municipios les entrega una visión más acabada de la población y de las organizaciones que allí operan. Así, cada una de las actividades de difusión, capacitación y apoyo serán pertinentes y, por lo tanto, más eficientes.

Este estudio no consideró analizar comparativamente la experiencia de las instituciones gubernamentales a nivel regional. Sin embargo, en la VIII Región se pudo conocer un caso exitoso de trabajo coordinado entre SERNAM y SERCOTEC.

SERNAM es el organismo encargado de colaborar con el Ejecutivo en el estudio y en la proposición de planes generales y medidas conducentes a que la mujer goce de igualdad de derechos y oportunidades respecto del hombre en

el proceso de desarrollo político, social, económico y cultural del país. Algunas de sus funciones específicas son proponer y fomentar políticas que promuevan el acceso igualitario de las mujeres a los diversos ámbitos de la sociedad; coordinar con los servicios y organismos públicos y privados los programas, acciones y otras medidas conducentes a los objetivos del Servicio, y celebrar con ellos contratos y/o convenios para ejecutar proyectos o acciones de interés común.

SERCOTEC se encarga de promover y apoyar las iniciativas de mejoramiento de la competitividad de las micro y pequeñas empresas, y fortalecer el desarrollo de la capacidad de gestión de los empresarios.

SERNAM Y SERCOTEC suscribieron en el año 2003 un convenio de colaboración para la Región del Bío Bío, a fin de promover la integración del enfoque de género en la Estrategia de Desarrollo Regional y las Políticas Sociales impulsadas por el Gobierno. Este Convenio tenía como eje el Plan Regional de Igualdad de Oportunidades (PRIO), que establecía metas y acciones para apoyar –entre otros ámbitos– el desarrollo de las capacidades emprendedoras y el acceso a los recursos de las mujeres. Éste se inscribía además en el marco del PMG de los organismos públicos, que establece la obligación para toda la administración pública, de fijarse metas anuales para avanzar hacia la equidad de género. El cumplimiento de estas metas se recompensa con un bono que se entrega una vez al año al conjunto de los trabajadores de esa repartición pública.

El Convenio entre SERNAM y SERCOTEC se proponía estimular la capacidad de las mujeres para el emprendimiento económico y apoyar su acceso al trabajo independiente. En el mismo, acordaron realizar acciones a fin de disminuir la desigualdad existente entre hombres y mujeres en el acceso a los mercados de trabajo, estimulando la capacidad de las mujeres para el emprendimiento económico a través de su ingreso a las políticas y programas de fomento productivo.

Los objetivos específicos del convenio fueron:

- Promover la participación de las mujeres en programas de capacitación técnica y de gestión, para su mejor desempeño en el trabajo independiente y empresarial;
- Procurar que las mujeres beneficiadas logren una inserción en el mercado con proyecciones en el tiempo, a partir de su participación en programas de fomento productivo con enfoque de género, y
- Contribuir a disminuir la pobreza femenina incrementando los niveles de ocupación de las mujeres pobres y, por esta vía, aumentar su nivel de autonomía y el bienestar de los hogares de menores ingresos del país.

En el marco de este convenio, SERNAM se comprometió a sensibilizar a los funcionarios, empresarios y usuarios de SERCOTEC en temas de género a través de talleres de capacitación y a efectuar el seguimiento del PRIO y del PMG, herramientas que contemplan el monitoreo de los compromisos de SERCOTEC en la aplicación de la perspectiva de género en su gestión. Además, ambas instituciones decidieron analizar en conjunto los instrumentos utilizados por SERCOTEC, a fin de seleccionar los más apropiados para capacitar a mujeres del Programa Pro Empresarias de SERNAM.

SERCOTEC adquirió el compromiso de generar en conjunto con SERNAM líneas especiales de sensibilización en género y planificación del fomento productivo con enfoque de género para los municipios.

La evaluación que realizan ambas instituciones de los resultados de esta colaboración es positiva. La sensibilización sobre enfoque de género a los funcionarios de SERCOTEC ha tenido como resultado el desarrollo de nuevas líneas de trabajo en apoyo a mujeres microempresarias, impulsadas desde esta institución. A través de un convenio con la cooperación alemana, SERCOTEC puso en marcha un plan de formación que integra la dimensión de género a monitores de organismos técnicos que colaboran en programas de apoyo al sector microempresarial. Otra iniciativa de importancia fue el establecimiento de un concurso regional para mujeres microempresarias, a través del cual se entrega capital semilla, infraestructura computacional y acceso a instrumentos del BancoEstado para operaciones comerciales. Una tercera línea que ha surgido en el marco de las actividades de colaboración es el apoyo al desarrollo de iniciativas empresariales asociativas de mujeres, incluyendo la formulación de una estrategia de comercialización.

Aun cuando en el contexto de este convenio también se han realizado actividades conjuntas de difusión de la Ley MEF a funcionarios municipales y potenciales usuarias, los resultados han sido menos positivos que en el caso del resto de las iniciativas y el número de MEF registradas permanece todavía bajo.

De acuerdo a la información entregada por autoridades de SERNAM y SERCOTEC sobre la materia, la aplicación de la ley ha tenido efectos limitados en las mujeres, debido a las dificultades que tienen las microempresarias más pobres para cumplir con la reglamentación requerida a fin de formalizarse y acceder a instrumentos de fomento productivo. Estiman que ellas requieren de un apoyo más focalizado, de mayor orientación y capacitación debido al tipo de necesidades que enfrentan, y la limitación de recursos económicos, información y redes sociales para alcanzar un mayor desarrollo de las unidades productivas.

C. LA EXPERIENCIA DE LOS MUNICIPIOS

Las instituciones públicas encargadas de las materias sanitarias, impositivas y urbanísticas han determinado el marco y los procedimientos para la aplicación de la ley, a través de circulares de carácter nacional. Por su parte, los municipios son los responsables de recibir y orientar a los microempresarios y formalizarlos según lo estipulado administrativamente. Así, el grado de éxito de la instalación de la ley dependerá de la calidad de las estrategias que elaboren las autoridades municipales.[5]

Existen grandes diferencias entre los municipios en cuanto al número de empresas formalizadas bajo esta normativa. Al aplicar el criterio del número de microempresas familiares registradas por cada 1 000 habitantes en los seis municipios que cubre este estudio, se distinguen dos grupos: El primero está formado por El Bosque, Recoleta y Talcahuano que tienen más de una empresa formalizada por cada 1 000 habitantes. El segundo, constituido por Renca, Concepción y Chillán, registra mucho menos de una empresa formalizada siguiendo el mismo criterio (entre 0.01 y 0.15).

Se postula que más allá de las desigualdades económicas entre estos municipios, principal explicación dada por los entrevistados, lo anterior se relaciona con las estrategias de implementación utilizadas en cada uno de ellos. A fin de explicar estas diferencias, se analizarán los siguientes factores: momento de inicio de la implementación y los esfuerzos de difusión realizados; estructura municipal involucrada en la operacionalización de la ley; los procedimientos específicos de formalización de las empresas bajo la norma, y el entorno socioeconómico del municipio.

1. Inicio de la implementación y difusión de la ley

Tres de los seis municipios estudiados comenzaron a implementar la Ley MEF a fines de 2002. En Recoleta, comuna que se caracteriza por un elevado número de microempresas familiares registradas, la instalación de la ley se inició en junio de 2002; en Renca, en 2003, y Chillán aún no había comenzado al momento del estudio (octubre, 2003). Cabe resaltar que tanto Renca como Chillán pertenecen al grupo de municipios con escaso número de microempresas legalizadas.

Al parecer, la información sobre la ley fue recibida por los municipios con distintos grados de detalle y en diferentes momentos. En algunos casos se

5 Véase el capítulo II para un análisis detallado del marco institucional.

produjo, además, una falta de coordinación entre las diversas instancias municipales, lo cual impidió que la información llegara rápidamente a las personas involucradas. Algunos ejemplos:

- En Concepción, la escasa coordinación entre las entidades municipales impidió que la ley fuera dada a conocer desde el propio municipio, de manera que la norma se divulgó por vías informales. La Casa de la Familia y, posteriormente la municipalidad, conocieron la ley en octubre de 2002.
- En Recoleta, los funcionarios municipales se informaron acerca de los alcances de la norma, las oportunidades que ésta entrega a los contribuyentes y al municipio, y el modo más adecuado para abordar el proceso de instalación, a través de una capacitación dada por una institución privada (Centro Consistorial Limitada) en 2002. Estos funcionarios asistieron nuevamente a un curso de capacitación, esta vez coordinado por SERCOTEC y la Municipalidad de Huechuraba en 2003.
- En Talcahuano, los funcionarios asistieron a un seminario realizado por SERCOTEC. En éste, conocieron la ley, su reglamento y se resolvieron las dudas que particularmente tenía el Departamento de Rentas y Patentes.
- En Chillán, el personal de la Oficina Municipal de Información Laboral (OMIL) participó en seminarios de SERCOTEC.

En relación a la difusión de la Ley MEF, se identificaron tres tipos de estrategias:

a) Entrega de información a través de folletos (Recoleta) y afiches (El Bosque);
b) Contacto y reuniones con asociaciones gremiales (Renca y Recoleta), y
c) La creación de asociaciones de microempresarios que realizan actividades de promoción (Talcahuano).

En las seis comunas incluidas en este estudio se evidenció que los funcionarios de los municipios constituyen el canal más importante de difusión, dado que los microempresarios se contactan directamente con ellos al momento de realizar trámites o al participar en actividades de fomento productivo y de políticas sociales. Según la información existente (véase capítulo IV), la difusión entregada directamente por los servicios municipales tiene un alto impacto.

En el caso de los microempresarios informales sin contacto previo con su municipio, el resultado ha sido menor y pocos de ellos se han acogido a la ley. Este problema pudo originarse porque la Comisión Interinstitucional diseñó una estrategia que contemplaba instalar la ley primero en los funcionarios, luego

crear las respuestas y mecanismos de aplicación, para finalmente difundirla a los microempresarios. De manera que se retarda la decisión de aplicarla, si no existe demanda ni presión de los microempresarios para que se generen mecanismos de aplicación y adecuación de los procedimientos a sus necesidades reales.

2. Arreglos institucionales

Existen importantes diferencias en los ajustes institucionales realizados por los municipios. Al respecto, se observa que la ley se aplica exitosamente en los casos en que se involucra a la entidad municipal responsable del fomento productivo con experiencia en microempresas.

La Municipalidad de El Bosque, cuyo eje de desarrollo es el fomento productivo, realiza la formalización de las microempresas a través de la Dirección de Desarrollo Económico,[6] que cuenta con una línea de capacitación laboral y una OMIL. Este municipio mantiene una relación permanente con SERCOTEC, servicio que participa en el sistema integrado para el fomento productivo de La Perla (sector con varias actividades productivas en la zona sur del Gran Santiago), permitiéndole compartir la experiencia municipal en el tema y también acceder a información sobre políticas de fomento nacional.

Cabe resaltar que la Dirección de Desarrollo Económico fue creada por este municipio como parte de los compromisos del alcalde para promover el desarrollo económico local de la comuna. A pesar de que no cuenta con financiamiento específico para la implementación de la ley, ha logrado un gran éxito en la aplicación de la norma, debido al alto grado de compromiso y la prioridad otorgada por este municipio al fomento productivo. Al contar con una relativa autonomía, esta entidad ha podido contratar profesionales que se dedican específicamente al fomento productivo, a diferencia de las otras experiencias consideradas en este estudio. Lo relevante, en este caso, es que para impulsar la formalización de los microempresarios, la municipalidad ha creado un sistema que articula internamente a las instancias involucradas y tiene la voluntad de establecer relaciones menos coercitivas con los contribuyentes.

En Recoleta, el procedimiento de aplicación de la ley está a cargo del Departamento de Patentes y de la Unidad de Fomento Productivo. Esta unidad, que depende del Departamento Laboral ubicado en la Dirección de Desarrollo Comunitario, es la responsable de la difusión de la ley. Es importante destacar

6 Esta Dirección fue creada antes de la Ley MEF.

que todos los funcionarios de este departamento y del municipio conocen la norma y pueden orientar a los microempresarios acerca de la misma.

En Talcahuano, la formalización se realiza a través del Centro de Información Microempresarial y del Departamento de Rentas y Patentes (ubicado en la Dirección de Administración y Finanzas). El Centro de Información Microempresarial realiza la difusión de la ley a través de Infocentros. Al momento del estudio tenía registrados 1.200 microempresarios, de los cuales el 80% correspondía a mujeres. A estas personas se les da charlas, orientación individual y seminarios en los que se difunde la ley.

En Renca, al igual que en los municipios con mayor número de empresas formalizadas, la implementación de la ley está a cargo, en forma compartida, por el Departamento de Rentas y Patentes y la Unidad de Fomento Productivo. Sin embargo, en este caso, la Unidad de Fomento Productivo, responsable de distribuir la información de la Ley MEF, tiene limitadas capacidades operacionales, puesto que se encuentra ubicada en la Dirección de Desarrollo Comunitario y cuenta sólo con una persona a cargo de la Unidad y de la OMIL. Esta situación dificulta el manejo adecuado del fomento productivo, ya que la OMIL atiende en forma directa a gran cantidad de público, cuestión que requiere de atención exclusiva.

En Concepción, las postulaciones a la ley y el proceso de formalización son de responsabilidad del Departamento de Patentes. Por último, en Chillán, la implementación de la ley era incipiente.

En este estudio se evidenció, por un lado, que en los municipios con un elevado número de microempresas formalizadas, el ajuste institucional es realizado por la unidad encargada del fomento productivo, y por otro, que en aquellas comunas con bajo número de empresas formalizadas los arreglos municipales son diversos.

3. Procedimientos de formalización

Si bien la Ley MEF cuenta con un reglamento que define detalladamente los criterios de aplicación (ver capítulo II), entre los municipios existen considerables diferencias de aplicación de la misma. La relativa libertad que tienen estas instituciones para definir criterios y procedimientos de implementación puede constituirse en una oportunidad y, a la vez, en un peligro. La oportunidad está dada por la capacidad de adaptar la incorporación de la ley a las estructuras municipales ya existentes, logrando una mayor llegada a los posibles beneficiarios. Esta característica corresponde a las comunas que han trabajado con microempresas. El peligro consiste en que, si el municipio malinterpreta la ley, puede estancar su aplicación, creando

condiciones comparativamente menos favorables para las microempresas de la comuna.

En términos operativos, la formalización consta de los siguientes pasos y en este orden: solicitud al municipio y presentación de una declaración jurada simple; inicio de actividades en el SII; petición de licencia al SESMA si la MEF es del rubro alimentos, y entrega de patente por parte de la municipalidad.

El avance relativo del proceso de formalización en los municipios obedece a las prioridades sociales de cada uno de ellos y también a las características del departamento responsable de evaluar y otorgar la patente solicitada.

El Bosque diseñó un procedimiento basado en el concepto de "fiscalización formativa", en el que participan los departamentos de patentes, higiene ambiental y obras, bajo la coordinación de la Dirección de Desarrollo Económico. Estas dependencias acordaron una forma de trabajo que permite la coherencia en el abordaje de la ley, superándose las diferencias que entre ellas existían. Por ejemplo, la Dirección de Desarrollo Económico privilegiaba las oportunidades de trabajo que genera la microempresa por sobre la formalización; en cambio, el Departamento de Patentes cumplía el rol de sancionar a las microempresas en situación ilegal.

El procedimiento de formalización incorpora la inspección de la MEF. En caso que una de estas unidades productivas no esté formalizada, se le cita y deriva a la Dirección de Desarrollo Económico, donde se le orienta respecto a la nueva normativa, otorgándole un plazo de 15 días para tramitar la formalización. Inicialmente, se entregaba la patente una vez realizada la declaración jurada y luego se iniciaban las actividades en el SII. Sin embargo, el sistema fue cambiado, dado que muchos microempresarios evitaban el trámite del SII una vez que tenían la patente.

Cabe destacar que en esta comuna, y desde antes de la aprobación de la ley, existe un plan piloto que consiste en que el SESMA atiende a través de una ventanilla única los múltiples trámites que se realizan para obtener su aprobación.

La coherencia institucional lograda a través del procedimiento instalado en El Bosque ha permitido que los microempresarios dejen de ofrecer resistencias para registrarse, lo que ha cambiado la relación entre el municipio y los contribuyentes. Esto se debe a que tanto la ley como el procedimiento municipal reconocen a los microempresarios como ciudadanos responsables y confiables.

En Renca, para formalizar una microempresa, la declaración jurada se presenta al Departamento de Patentes, la que es revisada por la Unidad de Fomento Productivo a fin de conocer si el solicitante ya está inscrito como microempresario. Luego se sigue con los siguientes pasos en el orden anteriormente descrito.

En la comuna de Recoleta, la aplicación de ley está incluida como una de las metas del programa de mejoramiento de la gestión municipal, cuyo objetivo es velar que los plazos y las respuestas que se le den a las preguntas de la gente sean adecuadas. La formalización de una microempresa sigue los mismos pasos de otras figuras legales de empresa; sólo que para quienes postulan a la ley, los trámites son más sencillos. El proceso incluye la revisión de las solicitudes por parte de los inspectores municipales, quienes se cercioran que la actividad sea realizada efectivamente en la casa del microempresario. En el caso de las microempresas del rubro alimentos, el municipio emite un documento que certifica que se está acogiendo a la ley, lo que les facilita la tramitación en el SESMA. Este municipio controla los balances de los microempresarios después de un año de funcionamiento, con el objeto de cerciorarse de que el valor de sus activos no supere las 1 000 UF.[7]

Cuando se realizó este estudio, el municipio tenía previsto verificar que se cumplieran los requisitos que explicita la ley, entre otros, que la empresa estuviera establecida en la vivienda y que no empleara más de cinco trabajadores. Si los microempresarios no cumplían las regulaciones de la ley, quedaban fuera de sus beneficios. Este tipo de control no se mencionó en las otras comunas estudiadas.

En Concepción, la declaración jurada se presenta en la Unidad de Patentes para obtener después la iniciación de actividades en el SII. Acto seguido, los microempresarios del rubro alimentos deben enviar al Director del Servicio de Salud una solicitud a la que se le debe adjuntar un plano de ubicación de la cocina, el baño y las ventanas. La información entregada se verifica a través de una inspección al domicilio, de no existir problemas, se siguen los pasos ya estipulados.

Según las personas entrevistadas de la Casa de la Familia de Concepción, la ley no es adecuada para quienes va dirigida. La razón entregada es que el cumplimiento de los requisitos solicitados para el desarrollo de las actividades implica altos costos para quienes pueden beneficiarse de la ley. La sugerencia de este grupo es que la norma debiera contemplar el arriendo de locales idóneos para la producción, sobre todo en el caso del rubro alimentario.

En Talcahuano, el Centro de Información Microempresarial certifica la existencia de la microempresa y el cumplimiento de los requisitos que debe tener la vivienda de los postulantes. El Departamento de Rentas y Patentes

7 La UF es una medida monetaria reajustable basada en la variación del IPC. Al 30 de noviembre de 2005, su valor en pesos chilenos era de $ 17 859, lo que equivale a 34.5 dólares.

recibe la certificación, el microempresario presenta la declaración jurada y luego de haber realizado los trámites ante el SII y el SESMA (si corresponde) se les otorga la patente de microempresa familiar en forma definitiva. Las obligaciones de los empresarios acogidos a la ley son las mismas de cualquier otro contribuyente: debe emitir boletas, tener contratos de trabajo, contador, y presentar la declaración de capital y su balance.

La microempresa familiar no requiere de la intervención de la Dirección de Obras ni de los inspectores municipales, a diferencia de otras figuras jurídicas. Sólo en el caso de que ésta expanda su infraestructura debe regularizar la ampliación construida. Este municipio busca que las microempresas se formalicen cuando se hayan consolidado en la actividad. Para esto, se realizó un convenio informal con el SII mediante el cual este servicio asesora y otorga a los microempresarios un período de "marcha blanca". Esta licencia opera en particular para las nuevas microempresas que emergen del Programa Chile Solidario, dado que se desconocen las posibilidades de su sustentabilidad.

Talcahuano presta una atención especial al comportamiento de las microempresas de la comuna. Esto responde, en parte, a que participa en el Programa Superación Integral para la Pobreza Urbana, de la Comunidad Económica Europea, destinándose gran parte de los recursos a la creación y/o fortalecimiento de las microempresas.

Este municipio destaca por su capacidad para articular los programas ya existentes con las oportunidades que brinda la ley. Ésta es la única comuna del estudio que menciona posibilidades de recobrar el IVA[8] o participar de licitaciones públicas y privadas que favorezcan el desarrollo de la microempresa.

4. Problemas de coordinación interna y externa

La heterogeneidad en la implementación de la ley, así como las dificultades observadas en algunos municipios, se relaciona en gran medida con problemas de coordinación en su interior o con su entorno. Esto puede obedecer a varios factores.

El primero, se refiere a que la Asociación Chilena de Municipios (AChM) no participó en el diseño de la implementación de la ley realizado por la Comisión Interinstitucional. La orientación, difusión y transferencia metodológica, instrumentos y experiencias de apoyo a sus asociados habrían posibilitado un proceso de instalación de la ley que evidenciara tanto las

8 Este impuesto consiste en el recargo del 19% al monto del precio final determinado por el vendedor de un bien o servicio.

dificultades como las transformaciones en la gestión y en las prácticas municipales. Esto hubiera ayudado en la búsqueda de respuestas pertinentes a los temas sensibles y conflictos al interior del municipio.

Un segundo factor es la falta de presión de los microempresarios para formalizarse, por desconocimiento del instrumento y la fragilidad asociativa de éstos.

El tercero lo constituye la tensión que surge entre el SII y SESMA por la aplicación de la ley. Esto obedece tanto al diseño de la implementación de la norma en la gestión del municipio como a la forma particular que adquiere la relación de estos dos organismos. Ambos aspectos inhiben a que una u otra institución inicie el proceso de operacionalizar la ley.

El cuarto factor se relaciona con el desafío que enfrentan los municipios al innovar sus prácticas tradicionales en el preciso momento en que sus opciones son claras y se encuentran vinculadas a sus objetivos. Esto crea tensiones y resistencias en sus departamentos, particularmente en los de obras, higiene ambiental y patentes. Según estas instancias, la ley atenta contra las normativas municipales vigentes, las que son consideradas instrumentos eficientes de planificación comunal.

Por último, es necesario destacar que el reconocimiento de las viviendas como lugar de trabajo constituye un problema a la hora de implementar la ley. Si bien este factor no ha significado un impedimento paralizador, su efecto se expresa en el bajo número de MEF registradas.

La experiencia recogida de los municipios que han operacionalizado exitosamente la ley indica que un camino posible es acordar el procedimiento en conjunto con las instancias comprometidas, evitando entonces decisiones jerárquicas de los departamentos de fomento productivo. El riesgo que se puede presentar es que se someta la innovación a la voluntad o interés de los funcionarios, quienes evalúan positivamente el resultado de sus políticas actuales: ¿para qué innovar si el resultado de lo realizado hasta ahora es bueno?, ¿para qué agregar nuevos esfuerzos a las tareas que realizan los funcionarios en la implementación de una ley que conlleva tantos cambios a sus normativas? Estas preguntas deben estar presentes al momento de tomar la decisión de abrir los registros para la Ley MEF.

5. Entorno socioeconómico del municipio

Aquí interesa analizar cuál es la incidencia del contexto socioeconómico de cada comuna en el número de microempresas formalizadas. En efecto, en las comunas con menor número de empresas registradas, ésta era una de las principales explicaciones ofrecidas por los entrevistados.

Por ejemplo, en Chillán, una crisis que afectara a su estructura económica especializada en productos agrícolas tradicionales cuyos precios son bajos, el escaso dinamismo de actividades complementarias, como el turismo y la elevada tasa de desempleo, obligaría a la municipalidad a centrar el quehacer de los funcionarios en los programas de empleo. En Renca, aunque las preocupaciones del municipio están especialmente relacionadas con los problemas de empleo, no perciben a la ley como un camino de desarrollo de las unidades productivas.

La revisión de los indicadores socioeconómicos de las comunas estudiadas muestra que las diferencias no son tan grandes como para explicar la enorme brecha que se registra en el número de empresas formalizadas por cada 1 000 habitantes. A octubre de 2003, en las comunas del estudio con mayor número de empresas formalizadas (El Bosque, Recoleta y Talcahuano), este indicador era más de 100 veces superior que el de Chillán, y más de 20 veces mayor que el de Renca. En comparación, los indicadores relacionados con la pobreza, la tasa de desempleo o la situación económica en general tienen una variabilidad bastante menor entre estas comunas.

Se puede afirmar, por lo tanto, que el contexto socioeconómico incide, pero la principal fuente de las diferencias de implementación de la ley son los arreglos institucionales y los procedimientos utilizados en su aplicación. En este sentido, el desafío pendiente para los municipios es lograr una mejor articulación entre la aplicación de la ley y las estrategias de desarrollo económico local. Aun en los municipios, como El Bosque, que han tenido éxito en la aplicación de la ley, no se logra visualizar el potencial de ésta en relación a los encadenamientos productivos, acceso a recursos y acceso a capacitación, entre otros.

6. Diversas orientaciones y modelos de gestión

Los municipios han diseñado diversas formas de gestión para implementar la ley, aun cuando las rutinas, los pasos administrativos y de procedimiento que éstos siguen son relativamente comunes. En este capítulo se mostró que no existe un modelo único para la aplicación exitosa de la ley, más bien, se pueden identificar distintas formas que se conectan con diferentes trayectorias y prioridades políticas de cada municipio. Según la información obtenida en este estudio se pueden distinguir tres formas exitosas de operar la ley:

a) El primer modelo, utilizado por municipios como El Bosque, se caracteriza por asumir que la ley sería un instrumento que contribuye a los objetivos de los equipos municipales destinados al fomento productivo. Los municipios que tienen esta perspectiva recrean la ley y la incorporan den-

tro de su política, orientándola en beneficio del desarrollo de la microempresa y de la institucionalidad para el fomento productivo, a partir de sus propios procesos de trabajo. El fortalecimiento institucional se traduce en: articular las diferentes direcciones municipales para la comprensión de la ley; estimular la adecuación de las herramientas de planificación; transformar las instancias fiscalizadoras en instrumentos de orientación y capacitación para la formalización de las MEF, entre otros. Uno de los límites que presenta este modelo es que con su aplicación se constituye en un elemento coercitivo que atemoriza a gran parte de los microempresarios. Asimismo, la carencia de respuestas a largo plazo no ayuda a que las MEF puedan sacar mayor provecho a la ley y enfrentar los posibles problemas –sobre todo de orden tributario– que podrían surgir al momento de formalizarse.

b) Un segundo modelo es el utilizado por la Municipalidad de Recoleta, con el objetivo central de asumir el mandato de hacer operar la ley. A pesar de que el municipio cuenta con una oficina para la microempresa interesada en la captación y el fomento productivo de ellas, los objetivos primordiales de la comuna están dirigidos a aumentar la recaudación municipal a través de la emisión de patentes. Si bien este modelo se caracteriza por una gestión eficiente del procedimiento usado para facilitar la tramitación y la aprobación de la patente municipal, carece de respuestas a largo plazo.

c) Una tercera modalidad es la adoptada por Talcahuano, donde la implementación de la ley está estrechamente ligada al desarrollo de programas sociales. En este municipio la ley está inserta en la gestión del Programa Superación Integral para la Pobreza Urbana –en otras comunas se ubican en programas sociales destinados a combatir la pobreza–, de manera que las operaciones se focalicen en estos sectores.

En resumen, el éxito en la implementación de la ley es mayor en aquellos municipios que tienen una estrategia de fomento productivo y en los que la norma se constituye en un instrumento que favorece sus objetivos.

D. EL ROL DE LAS ASOCIACIONES GREMIALES DE MICROEMPRESARIOS

La literatura sobre las relaciones entre el Estado y las micro y pequeñas empresas evidencia que las asociaciones empresariales cumplen un rol importante. Puesto que el Estado tiene limitaciones en su capacidad de llegar a una multitud de empresas dispersas, la existencia de asociaciones puede facilitar la aproximación de las políticas a las empresas y, a su vez, las preocupaciones

empresariales a los agentes del Estado (OIT, 2002; Reinecke y White, 2004). En esta lógica, se espera que las asociaciones de microempresas en Chile se preocupen de entregar a sus afiliados información sobre los beneficios de la nueva ley, para facilitar el proceso de formalización de las empresas.

En esta sección se analiza la situación de las asociaciones microempresariales en Chile y su papel en la implementación de la Ley MEF. Como se verá, este papel lamentablemente aún es muy incipiente.

1. ¿Quiénes componen estas asociaciones y a quiénes les interesa pertenecer a ellas?

En la década de los noventa, los estudios sobre la microempresa visualizaban a las organizaciones del sector como un fenómeno nuevo, esencialmente urbano, de carácter local, potencialmente emergente y del cual se esperaba un significativo crecimiento a futuro (González, 1999). Una década después, la experiencia demuestra que no se concretaron las expectativas de consolidación ni las predicciones de crecimiento enunciadas, pues el sector microempresarial carece de una representación fuerte, reconocida y legitimada socialmente.

El comportamiento histórico del sector muestra que una gran proporción de microempresarios, especialmente los hombres, atribuyen poco sentido a la participación gremial. Muchos de ellos privilegian un quehacer solitario al interior de su espacio laboral, sustentado en la lógica de "rascarse con sus propias uñas". Así, éstos perciben las ventajas de organizarse cuando han logrado sortear las dificultades que implica el emprendimiento y cuentan con algún grado de consolidación.

Una experiencia distinta la constituyen las asociaciones gremiales formadas por microempresarias. Las mujeres otorgan un sentido a la organización, en la búsqueda de espacios que refuercen su decisión de tener una actividad en el emprendimiento y como soporte psicológico de apoyo mutuo, para dar continuidad a su quehacer.

Las asociaciones de microempresarios y su composición reflejan la gran diversidad de perfiles personales y económicos que caracterizan al sector. Esta heterogeneidad se reduce en asociaciones locales, pero cuando estas formas menores de estructuración aspiran a constituir federaciones o confederaciones –presionadas por la necesidad de adquirir mayor poder negociador o de representatividad– emergen diferencias de intereses entre los microempresarios de subsistencia y quienes participan en microempresas de mayor tamaño o desarrollo.

2. Problemas y desafíos

Diversas investigaciones señalan que el principal problema de las asociaciones gremiales de microempresarios deriva del hecho de que se conciben desde miradas cortoplacistas, afincadas en la experiencia local, y concentradas en la resolución de problemas específicos y puntuales (Domínguez, 2003). Así, proyectan estructuras orgánicas legitimadas básicamente frente al municipio, que es visto como máximo referente de la realidad territorial. Los propios microempresarios mencionan entre sus problemas: la baja participación y compromiso de sus asociados, la falta de preparación de los dirigentes, la escasa retroalimentación entre ellos y las bases, las ofertas precarias y poco atractivas de la organización para quienes intentan convocar, etc. En este contexto, la desconfianza emerge también como un factor con valor propio y muy típico de los microempresarios, más acostumbrados a competir que a colaborar.

A su vez, se constata que las asociaciones gremiales microempresariales tienen dificultades para vincular los intereses y aportes del sector que representan con las estrategias nacionales de desarrollo, las que son concebidas desde la lógica y los desafíos propios de una economía globalizada.

Se observa, además, que el trato que desde el Estado se da a los microempresarios es ambiguo. En algunas ocasiones se los considera como "clientes" de líneas crediticias, capacitaciones y programas de fomento a su actividad. En otras, asume el rol de "benefactor" como ocurre, por ejemplo, con los programas de superación de la pobreza de FOSIS.

Los microempresarios se perciben a sí mismos como "clientes", llamados a optar entre los diversos productos de una oferta dispersa y competitiva generada por las políticas orientadas al desarrollo del sector. En otras ocasiones, se ven como legítimos beneficiarios de las propuestas de un Estado que tiene obligaciones hacia ellos, puesto que sienten que forman parte de sectores de escasos recursos, cuyas necesidades y demandas no han sido resueltas por las políticas públicas.

En este contexto, las asociaciones gremiales de microempresarios no logran definir si les corresponde la reivindicación de derechos ante el Estado o el rol de interlocutores en representación de sus pares, interactuando con el Estado desde el mundo privado, representando los intereses de un sector que genera empleo para una importante proporción de la mano de obra del país.

Por su parte, desde el Estado se ha intentado impulsar espacios de diálogo sin que se haya logrado establecer mecanismos de interlocución eficaces, a pesar de la incorporación de las organizaciones al Comité Público Privado.[9]

---

9 El Comité Público Privado opera desde el Ministerio de Economía y su objetivo es determinar estrategias de fomento (http://www.economia.cl).

Visto desde la perspectiva de los microempresarios, la inclusión de sus intereses en las políticas y estrategias de fomento productivo parece más abordable en el escenario territorial. Desde éste, la microempresa logra proyectarse un poco más allá de la experiencia individual para insertarse con sus iguales en un mismo ámbito geográfico.

Para el Estado, el desafío es generar sistemas de interlocución efectiva entre quienes diseñan e implementan las políticas públicas destinadas al sector y los requerimientos propios de los microempresarios. Si la meta es constituir a los microempresarios como agentes económicos activos y potenciar su capacidad de absorber mano de obra no calificada e integrarlos a procesos básicamente generadores de rentabilidad social, el desafío es implementar un diálogo que permita al Estado conocer la experiencia territorial, a través de modelos participativos que impacten en la redefinición de las políticas públicas.

Para las asociaciones gremiales de microempresarios, el desafío es identificar metas propias que orienten su capacidad propositiva, sistematizar y valorar su propio saber, proyectándolo más allá de la realidad local. En síntesis, se requiere un Estado con flexibilidad para adecuar sus estrategias a la experiencia local y microempresarios con una visión de país, que les permita dimensionar sus aportes particulares en el contexto de una estrategia de desarrollo nacional.

3. Las asociaciones gremiales y la Ley MEF

A pesar de que la ley recoge la preocupación de distintas organizaciones representantes de empresas de menor tamaño y facilita el cumplimiento de las obligaciones regulatorias, éstas no la reconocen como "propia". Desde las asociaciones gremiales se hacen pocas críticas a la ley, pero se reclama no haber tenido un rol más activo en la elaboración del proyecto y discusiones parlamentarias.

Dirigentes del sector tales como Chaquib Sufán, vicepresidente de la CONUPIA,[10] afirman que si bien "la ley llegó caída del cielo", no responde a las demandas de simplificación de trámites requeridas por las asociaciones del sector. El dirigente argumenta: "*Aquí ocurre lo de siempre, la teoría parece muy buena hasta que se pone en práctica. Más allá de que los profesionales y legisladores den forma técnica a la ley, ésta debe ser consultada tanto a los organismos que la van a ejecutar como a los gremios que se intenta beneficiar.*

10 Confederación Gremial Nacional Unida de la Mediana, Pequeña, Microindustria, Servicios y Artesanado de Chile.

Esta ley es necesaria porque en este país se le pide lo mismo a CODELCO que a una microempresa. El asunto es que, si acogerse a ella es tan complicado, los microempresarios no perciben los beneficios de esta iniciativa".

Entre los dirigentes del sector hay discrepancias sobre sus principales beneficiarias de la ley. Laly Castro, presidenta de la Asociación de Microempresarias del Sector Sur de la Comuna de La Pintana, opina que sus representados necesitan cambiar de rubro tan a menudo que no les conviene formalizarse. Mientras menor es el desarrollo de la microempresa, más frecuente es la necesidad de desplazar su actividad entre rubros muy disímiles según las oportunidades del mercado, lo que los obligaría a realizar frecuentemente nuevos trámites ante el municipio.

Por su parte, Chaquib Sufán opina que la formalización "es un buen negocio" aun para los microempresarios de subsistencia, considerando posibilidades tales como recuperar el IVA, acreditar ingresos ante diversas entidades y otros.

Tanto la CONUPIA como FEDESUR[11] han promovido la ley entre sus asociados, aunque con poco éxito, ya que los microempresarios no cuentan con recursos para pagar la patente cada semestre (o no perciben los beneficios para hacerlo) y temen que al presentarse en los municipios "autodelaten" su informalidad.

Otro de los obstáculos que denuncian los dirigentes es la falta de información y mala atención. Una experiencia que permite graficar lo afirmado, es lo relatado por Laura Viejo, presidenta de FEDESUR: "Me citaron a la Oficina de Fomento Productivo, allí entregaban un código de registro. De 500 números entregados en ese proceso, sólo 50 MEF se formalizaron. Creo que la Oficina de Patentes aún no tiene claro cómo debe hacerse el trámite. De hecho, todavía no hay acuerdo entre la Oficina de Patentes y la División de Obras Municipales, porque esta última quería visitar las casas, siendo que quienes se acogen a esta ley están exentos de esa visita."

Pese a todos estos inconvenientes, los dirigentes entrevistados consideran que la ley es, en última instancia, beneficiosa para el sector y se muestran dispuestos a promoverla. Ellos identifican la falta de claridad en las municipalidades como el único escollo insalvable para su implementación, pues consideran que no pueden exponer a microempresarios, naturalmente temerosos y desconfiados, a la incoherencia administrativa que se ha producido al poner en práctica esta iniciativa legal.

---

11 Federación de Asociaciones de la Territorial Sur, que agrupa a organizaciones de las comunas de Pedro Aguirre Cerda, Lo Espejo, El Bosque, San Bernardo y La Cisterna.

E. CONCLUSIONES

La cantidad relativamente baja de microempresas formalizadas bajo la Ley MEF da cuenta de las dificultades que ha tenido su implementación. ¿Por qué una ley que ofrece al sector microempresarial beneficios significativos no logra ser un instrumento del cual se apropien los microempresarios? Aún más, ¿por qué una ley valorada positivamente por el personal encargado de su implementación no logra despegar con todo el potencial que ofrece? ¿Las limitaciones obedecen a la forma de operar la ley de los municipios o a la falta de información que evidencian los funcionarios sobre la ley? La información proporcionada por este análisis y por los estudios de casos permite dar algunas respuestas a estas interrogantes.

Una primera conclusión es que para gran parte de los municipios la implementación de la ley no ha sido una tarea fácil ni prioritaria. La aplicación de una nueva normativa de carácter innovador se ve enfrentada a inercias institucionales, especialmente cuando muchos de sus mandatos contradicen viejas prácticas institucionales. Un ejemplo de ello es la defensa que hace el Departamento de Obras en torno al uso del suelo. La nueva normativa parece simple, pero, en el fondo, cambia los reglamentos vigentes sobre los cuales el municipio ha sustentado el cuidado de la comunidad. La ley no tiene la misma relevancia para todas las instancias municipales, de allí que deba hacerse espacio en el municipio. Los funcionarios tienen que encontrarle sentido al mandato y este proceso toma tiempo.

La segunda conclusión se refiere a que, si se desea lograr un mayor éxito en la implementación de la ley, se requeriría de una unidad al interior del municipio, dedicada al fomento productivo en forma exclusiva. Los casos estudiados muestran que cuando esto sucede, existen mucho mejores condiciones para superar los problemas que se le presenten (El Bosque y Talcahuano). Por el contrario, en aquellos municipios donde no existen oficinas de fomento productivo realmente funcionando (Renca y Chillán), se corre el riesgo de que la ley no se implemente o que su avance sea muy lento, postergando así las oportunidades de desarrollo de los microempresarios.[12]

La tercera conclusión se relaciona con el ámbito de la tramitación. Aunque cada comuna tiene un procedimiento propio, existen requisitos o procedimientos que todos deben cumplir: la declaración jurada simple, SII y patentes. Las diferencias se presentan en los casos en que se exigen otros

12 En algunos municipios, la OMIL debe asumir entre sus múltiples funciones la de fomento productivo, lo cual se produce en detrimento de la efectividad en este campo.

requisitos, por ejemplo, pedirle a los microempresarios documentos que certifiquen su calidad de tales y verificar la propiedad de la vivienda y el énfasis que se pondrá más tarde en la promoción o la fiscalización. Hay requisitos que van más allá del espíritu y de las exigencias de la ley y son implantados por los municipios a partir de la particular lectura que tiene cada uno sobre ella, lo que incide primordialmente en su operacionalización y futuro. En este sentido, si bien la relativa autonomía de los municipios puede ser una oportunidad para aquellos que tienen experiencia previa en materia de fomento productivo –de manera que conectan la aplicación de la ley con tales actividades–, al mismo tiempo existe el riesgo de que los que carecen de esa experiencia hagan una interpretación excesivamente restrictiva.

La cuarta conclusión, es que las asociaciones de microempresas podrían tener un papel muy importante en la formalización de la ley, pero aún no han logrado asumirlo en plenitud. Por un lado, la participación activa de los microempresarios y/o sus asociaciones gremiales serviría para generar un diálogo con los municipios que apunte a la buena práctica de aplicación de la ley. Por otro lado, las asociaciones pueden contribuir a la difusión de la norma, en la medida que mantengan contacto con sus afiliados.

Finalmente, los funcionarios municipales requieren modelos que los ayuden a vislumbrar los cambios posibles a partir de la operación de la ley, una mejor capacitación para entender las oportunidades que ésta brinda, e instancias que permitan la socialización y el intercambio entre ellos.

La mayor participación de todos los actores –tanto los funcionarios de Gobierno como representantes de las asociaciones gremiales– ayudaría a disminuir las inercias institucionales, acercándolos a una interpretación más fidedigna de la ley.

BIBLIOGRAFÍA

Domínguez, E. 2003 *El rol de las asociaciones de microempresa y la Ley de Microempresa Familiar* (Santiago, OIT).

González, R. 1999 *Microempresa y asociatividad: Taller Permanente,* II Encuentro Valparaíso – Chile, octubre de 1997 (Santiago, LOM Ediciones).

OIT, 2002 *El trabajo decente y la economía informal,* Informe VI, Conferencia Internacional del Trabajo, 90ª Reunión (Ginebra, OIT).

Reinecke, G.; White, S. 2004 *Políticas para las pequeñas empresas. Crear el entorno adecuado para un empleo digno* (Ginebra/Madrid, OIT/Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales de España).

ANEXO A
LISTA DE ENTREVISTAS

A. Instituciones a nivel regional

- SERCOTEC VIII Región, ejecutivos de fomento Antonella Beneventi y Luis Gatica.
- SERNAM VIII Región, María Eugenia Aguayo, encargada del área de Autonomía Económica y Superación de la Pobreza.

B. Municipios

- El Bosque, Mario Opazo, encargado de la División de Desarrollo Económico.
- Recoleta, Jorge Quezada, jefe de la Oficina de Patentes.
- Renca, Jaime Rivera, encargado de Fomento Productivo y OMIL.
- Chillán, Jorge Salgado, jefe de la OMIL, y Soraya Martínez, jefa del Departamento de la Familia.
- Concepción, Alejandro Lorca, director de la Casa de la Familia, y Solón Riffo, jefe del Departamento de Patentes.
- Talcahuano, Maricarmen Montesinos, coordinadora del Organismo Técnico de Capacitación y del Centro de Información a la Microempresa.

C. Asociaciones gremiales

- Laly Castro, presidenta de la Asociación de Microempresarias del Sector Sur de la Comuna de La Pintana.
- Chaquib Sufán, Confederación Gremial Nacional Unida de la Mediana, Pequeña, Microindustria, Servicios y Artesanado de Chile (CONUPIA).
- Laura Viejo, presidenta de Federación de Asociaciones de la Territorial Sur (FEDESUR).

CAPÍTULO IV

LEY DE MICROEMPRESAS FAMILIARES: EXPERIENCIAS DE FORMALIZACIÓN Y FOMENTO EN TRES COMUNAS DE CHILE

ISABEL GONZÁLEZ, LILIANA QUINTEROS Y ANNIE VAN KLAVEREN

A. INTRODUCCIÓN

En este capítulo se presentan las experiencias de aplicación de la Ley de Microempresas Familiares (MEF) en tres comunas que representan una diversidad de entornos económicos, sociales y territoriales: Arica, situada en el extremo norte de este país, El Bosque y Recoleta, ubicadas en la capital, y Santiago (Región Metropolitana). Aun cuando las tres comunas tienen un número similar de habitantes,[1] los indicadores sociales varían en cierta medida. Arica y El Bosque presentan niveles de pobreza superiores al promedio nacional[2] (en torno al 23% y 20% respectivamente) y la tasa de jefatura femenina del hogar es particularmente alta (sobre el 25%) en el caso de Arica. En las tres comunas, el promedio de ingresos de los hogares provenientes del trabajo se sitúan entre un 15% y un 21% por debajo de las cifras promedio nacionales.[3] Las tasas de desocupación superan también el promedio nacional y, entre las comunas estudiadas, las más altas se registran en Arica. Esta comuna es, sin embargo, la que registra mayores niveles de escolaridad (10.9 años de estudio para los mayores de 15 años). La población de Recoleta y el Bosque, en cambio, tiene un menor nivel educacional (10.0 y 9.9 años de estudio respectivamente), el que es incluso inferior al promedio nacional (CASEN, 2003).

En cada comuna el municipio aplicó una estrategia diferente para la aplicación de la Ley MEF. Arica promovió fuertemente la constitución de

1 Según el Censo de Población de 2002, el número de habitantes de las tres comunas es el siguiente: Arica, 185 268; El Bosque, 175 594; Recoleta, 142 576.

2 De acuerdo a la Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN) de 2003, un 18.8% de la población tiene ingresos bajo la línea de pobreza.

3 De acuerdo a la Encuesta CASEN de 2003, el promedio de ingreso de los hogares para el total del país alcanzaba los $534 735.

microempresas familiares, asignando a la Ley un rol privilegiado como un instrumento que permitiría potenciar su política de fomento productivo, uno de los ejes del quehacer de este municipio en el ámbito territorial. Como resultado, a 12 meses de la aprobación de la ley, Arica concentraba una de las mayores tasas de creación de MEF en el país y a fines del año 2004, más de 800 microempresas se habían acogido a esta ley.

A diferencia del caso anterior, en El Bosque y Recoleta la Ley MEF fue utilizada como un instrumento legal adicional en la tarea de promover un mayor nivel de formalización de las actividades económicas en su jurisdicción. En este marco, se han asignado pocos recursos institucionales y se ha desarrollado un rol menos activo en la difusión de la ley. Como consecuencia de esto, existe un gran desconocimiento de la ley entre los potenciales usuarios y el número de microempresas familiares constituidas legalmente es significativamente inferior al comparar con Arica. A mediados de 2004, la municipalidad de El Bosque registraba apenas un poco más de 100 MEF; en Recoleta, esta cifra bordeaba las 250.

Los estudios de caso sobre la aplicación de la ley en estas tres comunas fueron realizados por dos equipos que utilizaron metodologías diferentes y no son estrictamente comparables. El trabajo de investigación realizado en Arica consistió en la aplicación de una encuesta en el transcurso del primer trimestre de 2004 a una muestra representativa de microempresarios y microempresarias familiares.[4] Esta muestra fue construida a partir de los registros de MEF existentes en el municipio. Su objetivo era caracterizar a los microempresarios familiares acogidos a la ley, sus expectativas y nivel de satisfacción, así como recoger información sobre la realidad de sus negocios. Se pretendía identificar algunos resultados tempranos sobre los efectos potenciales de la regularización en la marcha de las microempresas familiares acogidas a la Ley MEF.

En las comunas de El Bosque y Recoleta se realizó un estudio cualitativo a través de entrevistas en profundidad, realizadas en el segundo trimestre de 2004, a una muestra intencionada de microempresas familiares regularizadas e informantes clave de los mismos municipios.[5] El objetivo era conocer las

4 Este estudio fue dirigido por Liliana Quinteros, directora del Centro de Información Empresarial de la municipalidad de Arica. La aplicación de la encuesta en terreno y el procesamiento de los datos contó con la participación de Inés Navarro Rojas, Eloísa Guerrero Gallardo, Gonzalo Olavaría Salinas y Luis Saavedra Catalán, alumnos de la Universidad de Tarapacá. Cecilia Quelopana Gonzáles fue asistente de investigación. Esta iniciativa contó con la asistencia metodológica de la OIT y de la Secretaría Regional Ministerial de Economía de la Región de Tarapacá.

5 Este estudio fue realizado por Isabel González y Annie Van Klaveren en el transcurso del año 2004, como parte de la práctica profesional para obtener el grado de socióloga, que realizaron bajo la supervisión de especialistas de la OIT.

expectativas y el nivel de satisfacción de los microempresarios familiares con la ley, identificar problemas en el proceso de regularización y profundizar sobre los efectos de la ley en la ampliación de oportunidades de las mujeres para el desarrollo de sus negocios.

El capítulo se estructura en seis secciones, incluida esta introducción, y contiene además un anexo. A continuación, en la segunda sección se describe la experiencia de aplicación de la Ley MEF en Arica y sus efectos. La tercera sección se dedica a la experiencia análoga en las comunas de El Bosque y Recoleta. En la cuarta sección se abordan los efectos de estas experiencias, desde la perspectiva de los microempresarios familiares. La última sección contiene las conclusiones de los estudios en las tres comunas.

B. LAS MICROEMPRESAS FAMILIARES EN ARICA: RESULTADOS DE UNA ENCUESTA

1. Estrategia de aplicación de la Ley MEF

El rápido aumento de las microempresas familiares es indicativo del éxito de la Municipalidad de Arica en la puesta en marcha de la Ley MEF, y se puede atribuir al trabajo de difusión, enmarcado en una política más amplia de fomento productivo, en la que también participa su Organismo Técnico de Capacitación (OTEC), que apoya el desarrollo de destrezas y competencias de los microempresarios. En este contexto, el municipio puso en ejecución un programa de apoyo en capital de trabajo,[6] como parte de su estrategia de fomento productivo y combate al desempleo.

Mediante la Ley MEF, las autoridades municipales han señalado que aspiran a beneficiar a las empresas más pequeñas, con la simplificación de los trámites para acreditar su condición de microempresa familiar[7] y al mismo tiempo se generan nuevos ingresos municipales. Al disminuir las barreras tradicionales que enfrenta el sector, se facilita su formalización.

El Centro de Información Empresarial de la Municipalidad de Arica, encargado de liderar esta estrategia, destaca por su positiva valoración de la

6 El dictamen N° 19.936 de la Contraloría General de la República, que prohíbe a los municipios entregar aportes a las microempresas, dejó en suspenso este programa.

7 Los microempresarios deben entregar una declaración jurada que acredita el cumplimiento de los requisitos para ser MEF. La declaración está en un formulario único que integra la solicitud de patente municipal y la iniciación de actividades, unificando trámites del municipio y del Servicio de Impuestos Internos.

nueva normativa como un potente instrumento de desarrollo productivo. Desde que se puso en marcha esta ley, ha realizado una fuerte campaña de promoción a través de una amplia difusión de la ley a la comunidad. Para estos efectos, ha contado con el apoyo de instancias regionales, tales como la Secretaría Regional Ministerial de Economía de la Región de Tarapacá y de SERCOTEC. Además, ha realizado un trabajo coordinado con FOSIS y SERNAM, a fin de promover la generación de microempresas familiares entre beneficiarios de los programas dirigidos a apoyar una mejor inserción laboral de grupos sociales excluidos.

Los esfuerzos desarrollados por el municipio para difundir la ley han alcanzado una escala importante y han llegado también a organizaciones territoriales, sociales y religiosas. También han accedido a liceos técnicos y profesionales y grupos organizados de potenciales usuarios. Incluso se han realizado charlas en convenio con Gendarmería, a fin de apoyar la inserción laboral de reclusos próximos a terminar su condena. La demanda por estas charlas es importante y la municipalidad realiza por lo menos tres semanales, además de difundir los contenidos de la ley a través de los medios de comunicación locales.

2. Caracterización de las microempresas familiares en Arica

Hasta enero de 2004, 536 microempresas se habían acogido a la Ley MEF en la comuna de Arica. En su gran mayoría (más de dos tercios) eran propiedad de mujeres. A menudo, sin embargo, se trataba de emprendimientos que involucran a ambos miembros de la pareja, o a toda la familia.

Las microempresas familiares presentan diferencias significativas en cuanto a las características de sus propietarios, infraestructura y capital con que operan, cantidad de familiares que trabajan y trabajadores que contratan, nichos de mercado a los que acceden y organización de los procesos productivos, entre otros factores.

Con el propósito de conocer su realidad y obtener insumos para mejorar la aplicación de la ley, se aplicó una encuesta a una muestra representativa de las MEF regularizadas hasta enero de 2004 en Arica. El método seleccionado para determinar la muestra fue el *Descriptivo* debido a su ventaja de trabajar en base a un margen de error, contando con la representación de las variables a ser estudiadas.

La fórmula para obtener la muestra es la siguiente:

$$n = \frac{p*(1-p)}{\frac{E^2}{Z^2} + \frac{p*(1-p)}{N}}$$

Donde:
n : Muestra, 64.36
N : Tamaño de la población, 536
Z : 1.96
E : Error aceptado, 5%
p : Probabilidad de ocurrencia, 95%

Para determinar el área geográfica donde se aplicaría la encuesta, se dividió la comuna en cuatro territorios (Norte, Tucapel, Centro y Sur). El tamaño de la muestra quedó establecido en 64 microempresas familiares, siendo éstas a su vez representativas de la participación porcentual de los rubros respecto del total de la población de MEF de Arica. La encuesta fue efectivamente aplicada a 51 casos,[8] que se distribuyen según se presenta en el cuadro 1.

A continuación se presentan las características generales de las MEF de la comuna de Arica y el perfil socioeconómico de sus propietarios.

a) La categoría de bazar es la más corriente entre las MEF

Tal como se observa en el cuadro 1, la mayoría de las microempresas familiares se dedica al comercio minorista de muy baja escala. La mitad de ellas se concentra en la categoría de bazar, que incluye la venta de bebidas y confites, abarrotes, ropa de segunda mano, artículos de librería y fotocopias. El rubro de Internet, de reciente aparición y segundo en importancia, da cuenta de la rápida incorporación de las tecnologías de comunicación e información, incluso entre grupos sociales de bajos ingresos. El rubro de alimentación, tercero en importancia, incluye la preparación de alimentos además de su venta, lo que indica un mayor nivel de valor agregado, pero al mismo tiempo mayor dificultad para obtener los permisos sanitarios correspondientes, como se analiza en otros capítulos de este libro. Las restantes actividades tienen un peso marginal.

b) La mayoría de las MEF son mujeres, adultas, con educación secundaria

Siete de cada diez microempresarios familiares encuestados son mujeres. La mayoría (60.8%, en proporciones similares para hombres y mujeres) se

8 Una de estas microempresas cerró durante el período del estudio, por lo que sólo se incluyó en la caracterización de las microempresas y no en los análisis posteriores sobre los efectos de la adopción de la Ley MEF.

Cuadro 1

TOTAL DE MICROEMPRESAS FAMILIARES ACOGIDAS A LA LEY Y MICROEMPRESAS ENCUESTADAS EN ARICA SEGÚN RUBROS
(números y porcentajes)

Rubros	Microempresas familiares acogidas a la Ley (enero 2004)		Microempresas familiares encuestadas	
	Número	Porcentaje	Número	Porcentaje
Bazar	322	60.1	27	52.9
Internet	47	8.8	6	11.8
Alimentación	37	6.9	4	7.8
Servicio técnico	17	3.2	1	2.0
Residencial	15	2.8	2	3.9
Peluquería	14	2.6	2	3.9
Compra y venta	7	1.3	2	3.9
Contratista	20	3.7	2	3.9
Talleres	7	1.3	1	2.0
Distribuidores	7	1.3	1	2.0
Repuestos	6	1.1	1	2.0
Otros	27	5.0	2	3.9
Total	**536**	**100.0**	**51**	**100.0**

Fuente: Elaboración propia, con base en resultados de la encuesta.
Nota: La clasificación por rubros se basó en el Rol de Patentes del Departamento de Rentas y en los resultados de la encuesta a las microempresas.

concentra en el tramo de 31 a 50 años (60.8%). Apenas el 13.7% son jóvenes, menores de 30 años, y un 25.5% es de mayores de 50 años. Al diferenciar según sexo y por edades, llama la atención el mayor peso de las mujeres mayores. Un tercio de las microempresarias son mayores de 50 años, en contraste con un 20% de los hombres. En contraposición, el peso de los hombres es mayor entre los jóvenes, tal como se muestra en el cuadro 2.

El nivel educacional de los MEF es relativamente alto. Un 11.8% llegó a la educación superior y un 62.8% completó su enseñanza media, lo cual posiciona de manera positiva a una gran proporción de MEF para hacer frente a los desafíos tecnológicos y especialmente frente a las tecnologías de información y comunicación. En términos comparativos, las mujeres están en peores condiciones que los hombres, ya que casi un tercio de ellas tiene niveles insuficientes de escolaridad, sin haber completado el ciclo de educación secundaria (cuadro 3).

Cuadro 2

DISTRIBUCIÓN DE LOS MICROEMPRESARIOS FAMILIARES SEGÚN GRUPO DE EDAD Y SEXO

Edad	Número de microempresarios	Porcentaje	Mujeres	Hombres
Menores de 30	7	13.7	57.1	42.9
Entre 31-50	31	60.8	71.0	29.0
Mayores de 50	13	25.5	76.9	23.1
Total	**51**	**100.0**	-	-

Fuente: Elaboración propia con base en resultados de la encuesta.

Cuadro 3

NIVEL EDUCACIONAL DE LOS MICROEMPRESARIOS FAMILIARES, POR SEXO

Educación	Número de microempresarios	Porcentaje	Mujeres	Hombres
Básica completa	1	2.0	100.0	0.0
Básica incompleta	3	5.9	100.0	0.0
Media completa	32	62.8	68.8	31.3
Media incompleta	9	17.7	88.9	11.1
Superior completa	4	7.8	25.0	75.0
Superior incompleta	2	3.9	50.0	50.0
Total	**51**	**100.0**	-	-

Fuente: Elaboración propia con base en resultados de la encuesta.

c) *La mayoría de las MEF opera con dos o más trabajadores*

Entre las MEF de Arica predominan aquéllas donde se desempeñan dos trabajadores (42%). Apenas un 22% opera con la sola dedicación de su propietario, mientras que un 36% involucra entre tres y cinco personas. Esto no es indicador de un alto nivel de actividad, como se verá más adelante, sino de una fuerte participación de familiares (cuadro 4).

Cuadro 4

NÚMERO DE TRABAJADORES POR MICROEMPRESA EN ARICA

Número de trabajadores por microempresa	Número de microempresas	Porcentaje
1	11	22
2	21	42
3	8	16
4	7	14
5	3	6
Total	**50**	**100**

Fuente: Municipalidad de Arica.

Las microempresas familiares en Arica son mayoritariamente pequeñas, con alta participación de familiares y baja contratación de trabajadores externos: de un total de 120 trabajadores en las MEF encuestadas, el 88% no son remunerados y sólo un 12% lo es. Esto se asocia, además, con un bajo nivel de producción, destinado en especial al abastecimiento de clientes a nivel local.

A menudo, cuando la fuerza laboral se constituye por miembros de la misma familia, no existe una diferenciación clara entre el ingreso destinado a la microempresa y el ingreso de las personas que trabajan en ésta, lo cual puede llevar a enfrentar riesgos de abuso laboral, como se analiza en el capítulo V de este libro.

d) *Las microempresas familiares operan con niveles muy bajos de capital*

Las microempresas familiares de Arica operan con montos muy bajos de capital, probablemente con bajos niveles de productividad y competitividad, lo cual aumenta sus dificultades para acceder a los mercados de mayor capacidad de consumo, generándose un círculo vicioso que compromete el futuro de sus negocios.

La gran mayoría de estas MEF (60.8%) montó su empresa con un capital inicial extremadamente bajo de no más de 300 000 pesos chilenos (cuadro A-1), lo que confiere a su actividad un carácter fundamentalmente de subsistencia.

3. Motivación de los microempresarios para acogerse a la Ley MEF

Casi nueve de cada diez microempresas familiares en Arica (88.2%) inició su actividad acogiéndose a la Ley MEF y un 11.8% existía con anterioridad y optó por regularizar su actividad bajo la Ley MEF. De estos últimos, la mayoría realizó un cambio en el giro de su negocio y sólo unos pocos reconocieron haber formalizado su situación mediante la Ley MEF, manteniendo el mismo rubro de actividades a las que se dedicaban anteriormente.[9]

Un 37.3% de los microempresarios afirmó que haber quedado cesante fue el principal motivo para iniciar su MEF; sin embargo, el estudio no indica claramente qué razones los inducen a crear un negocio bajo la Ley MEF. Se puede inferir que la acogida de la ley se debe al trabajo de difusión del municipio. Un 27.5% sostuvo que se acogió a esta ley porque obtuvieron asesoría, en especial del Centro de Información Empresarial del municipio.

Alrededor de un tercio de los MEF mencionó entre las motivaciones para acogerse a la Ley MEF las posibilidades que veían en la regularización para potenciar el crecimiento del negocio, ampliando la clientela, y accediendo a créditos para invertir en infraestructura y nueva maquinaria. Esto indica que estos últimos microempresarios tenían conocimiento sobre ciertos beneficios derivados de encontrarse en una situación regularizada bajo la patente municipal, que conceden diversas instituciones y organismos –públicos y privados– para fomentar este sector. Debido a su alta vulnerabilidad, el sector microempresarial requiere de diversas acciones de apoyo, pero muchas de éstas sólo se pueden concretar en la medida en que las MEF operen en la formalidad y se sitúen al alcance de las políticas de fomento.

4. Efectos de la adopción de la ley

Sin duda, el alto número de microempresarios acogidos a la Ley MEF en la comuna de Arica es un indicador de la confianza en la nueva legislación como un instrumento para facilitar el establecimiento de pequeños emprendimientos productivos, que permiten a sus propietarios tener una fuente laboral más estable y –en el caso de aquellas microempresas más desarrolladas–

9 Esta información debe tomarse, sin embargo, con precaución ya que a menudo el trabajo informal es invisible porque se realiza al margen de las regulaciones existentes. Esto puede explicar que muchos microempresarios prefieran no admitir que antes desarrollaban su actividad al margen de la ley.

la creación de empleos. Para juzgar el éxito de la aplicación de la ley sería también necesario tomar en cuenta cuáles han sido sus efectos en las MEF, en especial entre aquellas que se formalizaron. Sin embargo, sólo existen dos casos de formalización dentro de la muestra y no se dispone de información al respecto, por lo que se analizaron los resultados de la formalización en el conjunto de las MEF encuestadas.

Todas las MEF encuestadas, salvo una, permanecen en actividad desde la adopción de la ley. Aunque la mayoría de ellas había sido creada recientemente, esta baja mortalidad debe ser tomada con precaución, aunque es un indicador del interés de sus propietarios por desarrollar un negocio que se proyecte en el tiempo.

Los microempresarios familiares identifican importantes beneficios por haberse acogido a esta ley (cuadro 5) y, desde este punto de vista, se puede considerar que la evaluación es positiva. La más importante se refiere al aumento de la clientela, un indicador indirecto del crecimiento de la actividad económica del negocio. En segundo lugar, se menciona la compra de equipamiento para el funcionamiento de la MEF.

Sin embargo, los microempresarios familiares también detectan falencias para el funcionamiento de su actividad económica. Entre las más importantes

Cuadro 5

BENEFICIOS EN LAS MEF DE ARICA POR EFECTO DE LA LEY

Beneficios logrados	Número de microempresas	Porcentaje
Ampliación del número de clientes	14	27.4
Compra de maquinaria y ampliación de clientes	7	13.7
Compra de maquinaria y mejoramiento en infraestructura	12	23.5
Compra de maquinaria y mejoramiento en infraestructura y fiscalización	5	5.8
Fiscalización	1	1.9
Acciones de publicidad y ampliación de clientes	2	3.9
Acciones de publicidad	2	3.9
Otros	10	19.6
Total	**51**	**100.0**

Fuente: Municipalidad de Arica.

están los problemas de acceso a recursos financieros y las implicancias que esto tiene para el desarrollo del negocio y su proyección en el largo plazo. Cerca de 66% afirma requerir ayuda financiera, mejorar su equipamiento y acceder a capacitación para mejorar la calidad del servicio o producto que ofrece.

Por esta razón, resulta fundamental para los microempresarios familiares continuar recibiendo apoyo una vez que han obtenido la patente de microempresa familiar. Este apoyo es entendido como las facilidades que pueden brindar ciertas instituciones –públicas o privadas– para potenciar el desarrollo de las microempresas a través de servicios empresariales de diversa índole.

Solo el 19.6% de las MEF afirma haber recibido apoyo en materia financiera, capacitación y asesoría de alguna entidad pública, entre las que reconocen al BancoEstado, FOSIS, SENCE, OTEC y Oficina Comunal de Información al Consumidor (OCIC).

Estos apoyos pueden estimular un incremento de las ventas y utilidades de las MEF, así como la diversificación de la producción y ampliación de sus mercados y de la demanda. Si bien la adopción de la Ley MEF no implica directamente la concreción de estos beneficios, puede mejorar la oportunidad de lograrlos. Al examinar los resultados en materia de ventas de las microempresas desde que se acogieron a esta ley, respecto del período anterior, se observa que un 40% afirma que aumentaron, 42% se mantuvieron y 18% disminuyeron. Los resultados son muy parecidos al analizar el impacto en sus utilidades: 38% dice que aumentaron, 44% se mantuvieron y 18% cayeron.

De acuerdo con estos datos, la mayoría de las MEF aumentó o mantuvo sus ventas y utilidades (82%) desde el momento de su regularización. Considerando que la gran mayoría de ellas se creó acogiéndose a la Ley MEF, la información sobre la evolución de sus resultados económicos debe ser interpretada en el marco de una etapa de consolidación del negocio, y no como una expansión de éste. De tal modo, los resultados obtenidos indican que para estas MEF su negocio tiene viabilidad, pero la real capacidad de crecimiento está todavía por verse.

Es así como si bien la estabilidad en los niveles de venta que ha experimentado un 42% de los encuestados puede considerarse un indicador positivo para este tipo de empresas, no es completamente satisfactorio, dado que es el piso mínimo a partir del cual una microempresa comienza a crecer. Los resultados del estudio en Arica indican que, más que crecer, una importante proporción de las microempresas logra mantenerse. Aun así, se puede suponer que la ley ha permitido efectivamente generar más empleo en la comuna, enfrentando así el problema de déficit de creación de puestos de trabajo.

C. LAS EXPERIENCIAS EN LA REGIÓN METROPOLITANA: UN ENFOQUE CUALITATIVO

1. Universo de estudio y características de las empresas y empresarios estudiados

A fines de 2004 había 372 microempresas de distintos rubros acogidas a la Ley MEF en las comunas de El Bosque y Recoleta, lo que refleja una aplicación relativamente exitosa y diversificada en estas dos comunas. Más de un tercio de los microempresarios se desempeña en actividades de "almacén", uno de cada cinco en "talleres de manufactura" y uno de cada diez en la categoría "bazar",[10] mientras que en todas las restantes categorías el porcentaje es inferior al 10% (cuadro 6).

Cuadro 6

ACTIVIDADES MICROEMPRESARIALES SEGÚN SEXO
EN EL BOSQUE Y RECOLETA
(porcentajes)

Actividad	Sexo		Total porcentaje y número
	Hombres	Mujeres	
Almacén	29.5	43.7	37.1 (138)
Bazar	7.5	16.1	12.1 (45)
Carnicería	1.7	5.0	3.5 (13)
Peluquería	0.6	7.0	4.0 (15)
Taller de manufactura	30.6	10.1	19.6 (73)
Comercializadora	9.2	6.0	7.5 (28)
Actividades creativas	2.3	3.0	2.7 (10)
Servicios tecnológicos	5.2	2.5	3.8 (14)
Otras actividades	13.3	6.5	9.7 (36)
Total (porcentajes y número)	**100.0 (173)**	**100.0 (199)**	**100.0 (372)**

Fuente: Municipalidades de El Bosque y Recoleta.

10 Esta clasificación usada por los municipios estudiados de la Región Metropolitana es diferente a la utilizada en Arica. La categoría almacén es independiente de bazar, la primera incluye la venta de alimentos refrigerados, bebidas, confites y amasandería, mientras que la segunda sólo a las empresas que venden artículos de librería, paquetería y prestan servicios de fotocopias.

Las microempresas de mujeres se concentran en actividades ligadas al comercio, con un 43% que se desempeña en almacenes y un 16% que lo hace en bazares, mientras que sólo un 10% corresponde a talleres de manufactura. En cambio, los hombres están sobrerepresentados en los talleres de manufactura (31% de las microempresas de hombres). Estas diferencias en la distribución sectorial por sexo son similares a las que se observan en general en las microempresas chilenas.

Los microempresarios estudiados (seis hombres y nueve mujeres) tienen edades entre los 23 y los 71 años y su nivel educacional varía desde quinto básico hasta educación técnica o superior incompleta. No se observa una relación directa entre nivel educacional e iniciativa empresarial, porque si bien todos los microempresarios entrevistados afirmaron el carácter de subsistencia de sus negocios, se advierten diferencias entre éstos en cuanto a la búsqueda y provecho que obtienen de las posibilidades que se les presentan, independientemente del nivel educacional que hubiesen alcanzado.

Según la información entregada por los entrevistados, de las 15 empresas estudiadas, siete son MEF existentes, que trabajaban de manera regularizada y al ampliar su negocio y la actividad decidieron hacerlo mediante la Ley MEF, es decir, cambiando de estatus legal. Otras siete MEF son empresas nuevas que fueron creadas bajo la nueva ley y sólo una corresponde a una regularización, al pasar de la informalidad a la formalidad.

Las características de las microempresas y sus dueños varían considerablemente según el tipo de actividad económica. En general, los almacenes estudiados consistían en un espacio adaptado en la vivienda para este fin, por ejemplo una ampliación al antejardín, la modificación de alguna pieza con salida hacia la calle o el garaje. Tener un almacén no implica necesariamente una transformación o reorganización del espacio interior de la vivienda. En estos almacenes suelen trabajar no más de tres personas, a menudo familiares: un matrimonio, dos hermanos, los padres y un hijo. En el caso de las peluquerías, funcionan por lo general al interior de la vivienda, ocupando el espacio del comedor o living, lo que requiere una reestructuración interior del hogar en función de la microempresa.

Las microempresas que desempeñan actividades productivas son las que necesitan más espacio; en los casos estudiados se trata de talleres instalados en galpones ubicados en la parte posterior de la vivienda. Son las microempresas de mayor tamaño, las que utilizan máquinas y emplean mayor número de trabajadores no familiares (un máximo de cinco con contrato laboral y otros a honorarios en períodos de mayor demanda).

Tanto el tamaño como el número de trabajadores de la microempresa tienen relación directa con la diferenciación funcional del trabajo. En la mayoría de las MEF es el conjunto de la familia quien emprende el proyecto. Según

varios entrevistados, trabajar con parientes presenta la ventaja de la confianza, por lo que las relaciones laborales son más informales y flexibles, lo que es considerado positivo por muchos microempresarios. En las microempresas donde trabaja únicamente la familia casi no existe diferenciación de distribuir la jornada y turnarse entre el trabajo productivo, la atención del local y el tiempo destinado a la alimentación. Esto demuestra que la microempresa se entiende, en estos casos, como una iniciativa familiar: todos están comprometidos con el proyecto y por esto pueden realizar cualquier función cuando sea necesario.

Algo distinto ocurre en el caso de las mujeres que trabajan solas en sus negocios, las que deben distribuir su tiempo para realizar las actividades domésticas de modo paralelo al negocio.

También se constató en los casos estudiados que, a medida que aumenta el tamaño de la microempresa, lo hace también la división del trabajo. La diferenciación de funciones se observa en estos casos entre los trabajadores, sean o no miembros de la familia: los integrantes de esta última abordan los asuntos de administración y contabilidad –sin distinguir funciones entre ellos– mientras que los ajenos al grupo familiar lo hacen en la producción. En uno de los talleres se observó un caso distinto, donde los miembros de la familia tienen contrato y cada uno realiza una función específica.

"Mi esposo es jefe de producción, ve todas las pegas [trabajos] que llegan, siempre está preocupado de todo, vende también (...). Mi suegro se preocupa de las ventas (...). Mi suegra, que es la dueña, ve los asuntos con el banco, maneja la plata. Yo veo todo lo que es sueldo, los con contrato, los sin... las planillas, el IVA, el pago de cotizaciones, toda la facturación, libro de venta, de compra, etc." (Mujer, 28 años, serigrafía, El Bosque).

2. Motivaciones para formar una microempresa

Muy diversos factores pueden motivar el inicio de una microempresa, lo que refleja la heterogeneidad y facilidad de acceso al sector. A partir del análisis realizado es posible distinguir fundamentalmente dos grupos de microempresarios, que se diferencian en aspectos tales como la iniciativa y habilidad para hacer negocios, mentalidad emprendedora, perseverancia y entusiasmo: los "emprendedores" y los "conformistas".

a) Microempresarios emprendedores

Este grupo es integrado por aquellos microempresarios que tienen la iniciativa y el entusiasmo de desarrollar su negocio aprovechando las oportunidades que se les presentan, así como un horizonte donde perciben a su microempresa como un proyecto de vida, por lo que valoran positivamente las

inversiones que puedan realizar en ésta. Un total de nueve empresas de las estudiadas lo integran, tres de ellas surgidas con la ley, cinco que existían antes con otro estatuto jurídico y una que se formalizó. Se desempeñan en cinco tipos de actividades: almacén (4), taller de confección (2), serigrafía (1), florería (1) y escuela de teatro (1).

La denominación de "emprendedores" no se ajusta a un tipo específico de actividad, sino más bien a las características propias del microempresario, que influyen en su proyecto de negocio. En estas MEF trabaja más de una persona, miembros de la familia como trabajadores ajenos. No existen diferenciaciones rígidas en la familia y tienden a efectuar las mismas tareas, lo que cambia a medida que se incorporan trabajadores no familiares, quedando las funciones más administrativas entre los miembros de ésta. Lo anterior implica un mayor nivel de conocimiento de la microempresa por parte de su propietario, facilitando así la contratación de personal calificado o dispuesto a ser capacitado. Una microempresa que tiene más de tres trabajadores, por lo general posee un nivel empresarial más complejo y necesita más espacio físico e infraestructura para que éstos operen. Esto puede representar un factor catalizador a la hora de mantener y desarrollar la microempresa en los casos estudiados.

Otra característica de este grupo es que concentra a los microempresarios más jóvenes, los que advierten la importancia de la educación y capacitación y son más entusiastas en hacer funcionar mejor sus microempresas. Por esta razón buscan aprovechar las oportunidades del entorno, como los beneficios que se pueden obtener en su calidad de MEF. Se observa también mayor dinamismo y visión empresarial en este grupo, lo que se refleja en su capacidad de buscar nuevos nichos de mercado, ampliar clientela y hacer crecer el negocio.

"Hace ocho años que existe este negocio, empezamos de a poquito, con carnicería, y después nos fuimos agrandando a almacén, fotocopias, tenemos un poco de librería y ahora ampliamos a cafetería y vamos a colocar Internet también, de aquí a 20 ó 30 días más". (Hombre, 42 años, almacén, El Bosque).

b) *Microempresarios conformistas*

A diferencia del grupo anterior, estos microempresarios perciben sus microempresas como una vía de subsistencia más que como un proyecto laboral que oriente las decisiones más importantes de su vida. Forman las microempresas para complementar el ingreso familiar, por la pérdida de la fuente de trabajo en otro sector o porque una microempresa basada en el conocimiento de un oficio representa el único medio de ganarse la vida.

El grupo está compuesto por seis microempresas, tres surgidas con la ley y las restantes acogidas a ella; sus actividades son: almacén (2), fabricación de herramientas manuales (1), peluquería (2) y servicios de Internet (1). Trabajan

hasta dos personas en ellas, por lo general familiares no remunerados o amigos cercanos del propietario. Son de menor tamaño que el primer grupo, y por el número de trabajadores que tienen, casi no hay división de funciones. Predominan en este grupo las personas mayores, entre 54 y 71 años.

Aunque no tienen conocimientos acabados sobre las tareas administrativas y la contabilidad de la microempresa, sí conocen muy bien su oficio. Como el trabajo de microempresario no les representa un ámbito de desarrollo personal ligado a expectativas de crecimiento laboral, existe escaso interés en aprovechar las oportunidades que se les presentan. Operan con una lógica más de subsistencia, que responde a distintas motivaciones: que la microempresa genere un ingreso básico para subsistir o, en el caso de las mujeres, complemente el ingreso principal del hogar.

La microempresa como complemento al ingreso familiar

A los 27 años Betzabeth es dueña de un pequeño almacén en Recoleta, que parece una ampliación de la vivienda hacia la calle. Trabaja sola, a veces acompañada por su hermana. Su negocio ofrece pocos productos, la mayoría básicos (pan, aceite, leche, arroz, papel higiénico, servilletas) y tiene además dulces y algunos artículos de papelería (cartulinas, tijeras, lápices). No tiene planes para hacer crecer el almacén o vender más productos porque piensa que la cercanía de un supermercado hace poco viable esta opción. Espera que los vecinos acudan a comprarle lo que se les olvidó o acabó antes de la nueva compra mensual en el supermercado.

Betzabeth está casada y tiene dos niños pequeños que cuida mientras trabaja en el almacén. Su marido trabaja en otro almacén de la comuna y fue quien la motivó a instalar el negocio. El trabajo le permite contribuir económicamente a la familia. Si no estuviera en el almacén, no podría trabajar por no contar con alguien a quien dejar sus hijos. Trabajar en la casa, aunque a veces es rutinario, dice, "es la mejor opción".

Generalmente, reparte su tiempo entre el almacén y las tareas domésticas. Asea su casa antes de abrir el negocio, y cierra a la hora de almuerzo para hacer comida a sus hijos. Mientras ellos duermen siesta, abre el almacén y cuando despiertan, generalmente la acompañan y se quedan jugando detrás del mostrador.

Este trabajo representa para ella la posibilidad de no quedarse en la casa sólo preocupada de las tareas domésticas. Ahora atiende público, compra mercancías y se preocupa de llevar las cuentas de su almacén. Esto, dice, la hace sentirse una mujer más realizada. Betzabeth afirma que desde que tiene este negocio, su voz es más escuchada en el hogar, tiene más poder de negociación con su pareja y se entienden más porque manejan temas comunes.

Fuente: Entrevista.

3. El funcionamiento de la ley: trámite fácil, información deficiente

En la gran mayoría de los casos, la motivación para acogerse a la Ley MEF fue inducida por un funcionario municipal quien les informó de la simplificación de trámites que permite esta ley. No tenían un conocimiento previo sobre los beneficios que se pueden obtener a través de la misma. Más bien, sabiendo que los trámites relacionados con la patente municipal o la ampliación de giro se deben efectuar en la municipalidad respectiva, obtuvieron la información al acudir a realizar estos trámites. Sólo en dos casos de 15, los microempresarios tenían conocimiento previo de esta legislación a través de otras personas.

"(...) fuimos a la municipalidad y ahí nos dijeron lo que podíamos hacer como microempresarios familiares, pero para eso teníamos que vivir acá, y por eso arrendamos para vivir y tener el negocio". (Hombre, 48 años, florería, Recoleta).

Sólo al tomar conocimiento de la Ley MEF, los microempresarios se generaron expectativas sobre cómo ésta podía beneficiar su negocio. En algunos casos valoraron especialmente la rapidez para obtener permiso para trabajar legalmente y reducir los costos del trámite, ya que la patente de MEF es más barata que otras. En otros, el interés apuntó a la conveniencia de ser microempresa regularizada, en parte, por la posibilidad de acceder a créditos con mayor facilidad.

En el grupo de microempresarios conformistas las expectativas fueron relativamente menores que las del grupo emprendedor.

"Simple, súper simple, casi no había restricciones para tener la patente comercial. Eran menos trámites y convenía, entonces, para nosotros, que estábamos empezando y teníamos algo chico, la mejor alternativa era sacar la patente de microempresa familiar". (Ximena, 53 años, servicios de Internet, Recoleta).

Los jóvenes: un nuevo impulso del sector microempresarial

Myriam tiene 23 años y es dueña de un taller de confección ubicado en Recoleta. Microempresaria familiar desde enero de 2004, este taller es un proyecto que partió hace 15 años y en el que toda su familia está comprometida, incluido su padre y sus tres hermanas. Tiene cinco trabajadores contratados, los encargados de hacer ropa. El taller tiene tres pisos, con piezas destinadas a cumplir cada función del proceso: en una están las máquinas de

coser, en otra se plancha, en otra se embala. Una pieza fue adaptada para que una persona pueda quedarse durante la noche.
La familia de Myriam se encarga de las tareas administrativas, sin funciones diferenciadas entre ellos. "En este baile", dice, "todos participan por igual". Cree que esta perspectiva ha mantenido el taller durante tanto tiempo.
A ella le gusta su trabajo y es muy entusiasta. Al terminar la enseñanza secundaria estudió confección y moldaje, y ha asistido a cursos de administración y contabilidad a través de la municipalidad. Está al día en su rubro y busca constantemente elevar la productividad del taller, mediante cursos de capacitación y créditos.
Esta microempresa familiar confecciona prendas de vestir para tres marcas, dos de ellas muy conocidas. Tiene estos clientes desde que comenzaron, por lo que no requieren hacer más publicidad. Myriam afirma que basta con ellos, porque cuentan con una demanda semipermanente, aunque siempre sujeta a ciertas variaciones, ya que en medio de cada temporada es poco lo que se produce. El trabajo generalmente se da en el principio de éstas, cuando las marcas lanzan sus nuevas colecciones. En esta etapa, el taller requiere más mano de obra; ella cree que los contratos de trabajo debieran ser más flexibles, precisamente, para responder a estas variaciones en la demanda. A pesar de esta limitación, se muestra conforme con la situación de su taller y feliz con su trabajo.

Fuente: Entrevista.

Los microempresarios tienden a evaluar el papel de la municipalidad en materia de difusión como deficiente, en especial en la etapa inicial de puesta en marcha, cuando se realizan los primeros trámites.

"No hay información, la municipalidad no se dedica a informar estas cosas. (...) lo único que tiene es un cartel que dice 'microempresa' y nada más, no hay ni un folleto. A lo mejor hay muchos beneficios que podríamos optar pero no sabemos cuáles son, los pro y contra, nada, súper poca información. (...) sobre información cumple un muy mal papel, porque a lo mejor nosotros podríamos tener requisitos que no los sabemos (...) su trabajo está a medias porque también es informar a la gente." (Mujer, 23 años, almacén, El Bosque).

Este desconocimiento de la Ley MEF en la primera etapa explica por qué los microempresarios manifestaron pocas expectativas. Algo distinto ocurrió en una segunda fase, cuando éstos ya habían completado su proceso de formalización; entonces surgieron las diferencias entre ambos grupos de microempresarios. Según afirmó el grupo de microempresarios emprendedores, en la etapa posterior a la adopción de la Ley MEF la municipalidad empezó a

informarles por teléfono, correo electrónico y en algunos casos con visitas de cursos y programas de capacitación a los que podían acceder. Los microempresarios conformistas sostienen haber recibido poca información sobre los beneficios después de la obtención de la patente, y cuestionan la labor de la municipalidad en este ámbito.

Los municipios han desarrollado diversas estrategias de difusión. En la comuna El Bosque esta ley no ha tenido una difusión amplia, limitándose principalmente a la colocación de afiches en lugares públicos. En Recoleta, en cambio, la promoción se ha realizado mediante la distribución de folletos. El propio proceso de formalización ha servido para la promoción, según los microempresarios.

Este proceso es simple y rápido, superando incluso las expectativas de los microempresarios. En la mayoría de los casos obtuvieron la patente en un plazo de 15 a 20 días, lo que contribuyó a cambiar la imagen de los microempresarios sobre la eficiencia de la municipalidad. Un factor fundamental en la evaluación que hacen los microempresarios es su percepción sobre el apoyo que reciben de la municipalidad al tramitar su acceso a la ley. Esto comprende tanto la acogida de los funcionarios como la realización de actividades concretas de apoyo.

Los microempresarios observan más problemas en la etapa posterior, señalando que el trabajo municipal se concentra en la fiscalización periódica de las MEF, para verificar que éstas cuenten con sus permisos al día y cumplan las regulaciones sanitarias. Ambos grupos de microempresarios afirman que la labor de la municipalidad se remite en esta etapa más a lo administrativo que a ayudarlos a mejorar su situación.

Para cumplir con una función de apoyo que responda a las necesidades de los microempresarios, la municipalidad requiere mecanismos de retroalimentación, con el fin de conocer las principales fortalezas y debilidades de éstos y apoyarlos con más eficacia. Dicho mecanismo de retroalimentación no está institucionalizado en las comunas estudiadas, por lo que el apoyo entregado –en términos de entrega de información sistemática y orientación sobre el acceso a beneficios– es débil y percibido como insuficiente por los microempresarios. Éstos afirman requerir más información, orientación y facilidades económicas de la municipalidad para desarrollar sus actividades.

"Tuve que pavimentar y [hacer] *un montón de cosas y eso es plata que le he sacado al negocio, de capital.* [En esto] *la municipalidad tampoco me ha ayudado,* [ni me ha dicho] *'hay que hacer esto', orientarme un poco".* (Hombre, 42 años, almacén, El Bosque).

Una experiencia difícil

Propietario de una florería de Recoleta, a los 48 años Luis y su esposa atienden este negocio y en los días de más trabajo, cuando llegan las flores, participa toda su familia. Ellos compran las flores y llevan las cuentas y sus hijos y la suegra se ocupan en tareas laborales o domésticas. El negocio funciona en una vivienda de dos pisos, donde el primero se destinó al negocio. Sus principales clientes, dice, son las personas que visitan los cementerios cercanos.

Antes de instalarse, Luis se dedicaba a la venta callejera de flores, pero la dejó apenas tuvo la oportunidad de alquilar un local. Trabajar formalmente representa para él una ventaja porque le permite mayor seguridad y mejores opciones de desarrollo del negocio.

No le ha ido bien, cuenta. Quería comprar un vehículo para entregar pedidos a domicilio y aparecer en la guía telefónica de las Páginas Amarillas. Pero sus expectativas no se han cumplido en su primer año como microempresario. Debió retirar a su hija de la universidad al no poder enfrentar el costo que significaba.

Atribuye responsabilidad en la marcha de su negocio a una campaña de hostigamiento de la municipalidad en su contra. Cree que ésta no quiere que él trabaje en ese lugar porque es la única florería que permanece en el sector después de una ordenanza municipal que trasladó a las demás a otra zona. Dice haber sido multado en cuatro oportunidades en un año, a lo que ha debido destinar sus escasas ganancias, y que en la municipalidad no lo han recibido nunca. Mientras esto no cambie, sostiene que no podrá surgir.

Esto lo ha desencantado con su negocio. Paulatinamente, sus motivaciones iniciales han ido disminuyendo. Actualmente se mantiene con lo que recibe, pero conserva la esperanza de que algún día su situación mejore, señala.

Fuente: Entrevista.

Una de las microempresas del grupo de emprendedores afirma que no se ha realizado ningún tipo de fiscalización. Sin embargo, la mayoría declara hacer recibido tres o cuatro visitas anuales de fiscalización.

En resumen, los microempresarios entrevistados tuvieron una buena experiencia al poder efectuar los trámites bajo la Ley MEF en forma fácil y rápida. Critican, sin embargo, la falta de información para llegar al punto de iniciar este trámite, lo que podría explicar también el por qué tan pocas empresas informales se acogen a la Ley para formalizarse. Otro punto criticable, según los entrevistados, es el procedimiento de fiscalización periódica una vez que la empresa está funcionando bajo la Ley MEF.

4. Beneficios para la microempresa familiar

La Ley MEF, que simplifica y elimina los trámites para la creación de estas unidades, fue diseñada para potenciar el desarrollo de negocios de personas con bajos ingresos económicos y pocos años de escolaridad. Potencialmente, la regularización ofrece diversas ventajas a los microempresarios al permitirles la incorporación de nuevas tecnologías, mejorar la infraestructura y acceder a nuevas formas de financiamiento, créditos, cursos de capacitación y desarrollo, a nuevos negocios y mercados, y así ampliar su cartera de clientes. Además, les da la posibilidad de encadenarse productivamente con otras empresas. Todo esto repercute en la capacidad de crecimiento y en los niveles de calidad del trabajo de las microempresas. A continuación se examinará cómo se cumplen estos objetivos:

a) Acceso a créditos

La mayoría del grupo de microempresarios emprendedores percibe que esta actividad les abre oportunidades de desarrollo. Para poder aprovechar estas oportunidades, consideran fundamental el acceso al crédito y coinciden en que el problema fundamental de las MEF es su falta de capital de trabajo. Sin embargo, los miembros de este grupo no han accedido a créditos. Las razones señaladas son falta de tiempo, la imposibilidad de cumplir la exigencia de que la razón social tenga más de un año, o su historial de endeudamiento previo.

*"Yo pensé que por la municipalidad iba a optar más rápido a créditos, pero ahí fue un poco más engorroso el asunto. Lo que pasa es que [*uno está*] en el local y no se puede mover (...), estar saliendo a ir a buscar un papel para el crédito"*. (Hombre, 42 años, almacén, El Bosque).

Entre los microempresarios conformistas, la mayoría señaló no tener conocimiento de la posibilidad de acceder a créditos. Sólo una microempresaria estaba enterada y accedió a créditos de consumo, que elevaron su calidad de vida, pero no los destinó a la MEF.

b) Cursos de capacitación y desarrollo

Respecto de los cursos de capacitación, el grupo de microempresarios conformistas carece de información sobre ellos, mientras que en el grupo de emprendedores sí los conocen a través de la municipalidad que, generalmente, informa por teléfono y correo electrónico. En la práctica, sólo dos casos de microempresarios de talleres de confección han podido asistir a estos cursos.

*"– **¿La municipalidad les avisaba de los cursos?***

– Sí, llaman por teléfono e invitan. Hacen como un test sicológico y deciden qué personas van o no, porque hay harta gente que quisiera ir pero no todos están capacitados; también hay que tener un poquito de educación y no es llegar e ir". (Mujer, 23 años, taller de confecciones, Recoleta).

La municipalidad trata de identificar aquellas MEF con mayor potencial de desarrollo, que en este estudio coinciden en especial con las de microempresarios emprendedores. Dada la escasez de recursos, su lógica es focalizar el apoyo en aquellas MEF con más potencial.

Los microempresarios que no han asistido a los cursos lo atribuyen principalmente a la falta de tiempo, aunque dicen tener ánimo e intención de hacerlo. Su trabajo implica gran dedicación durante extensas jornadas laborales, que requieren su permanente presencia en el establecimiento de trabajo. Cualquier actividad que deban realizar fuera del local significa cerrar el negocio si ningún familiar o trabajador puede reemplazarlos, con pérdidas que no están dispuestos a asumir.

c) *Proyección futura*

La mayoría del grupo de microempresarios emprendedores manifestó la importancia de potenciar su negocio, lo que implica un proyecto con visión de futuro. Muchos conciben el crecimiento de su negocio como un proceso lento y que requiere esfuerzo y dedicación. El éxito o la permanencia del negocio es un fruto de su perseverancia. Los jóvenes de este grupo, en especial mujeres que recién entran al mercado laboral con su microempresa, la ven como una forma de consolidarse como trabajadores independientes. En el caso de los adultos con trayectoria laboral, generalmente en trabajo asalariado, visualizan al establecer su microempresa la oportunidad de trabajar en algo propio. En esta autonomía radica su principal ventaja. El trabajo independiente, recalcan, permite beneficiarse de una fuente laboral más estable, no sujeta a factores sobre los cuales carecen de influencia, como el trabajo asalariado en grandes empresas. Trabajar para sí mismos tiene gran importancia para los microempresarios, y aunque requiere mayores esfuerzos, éstos derivan en beneficio del proyecto personal.

"Nosotros queríamos poder seguir funcionando, abarcar más mercados [trabajar] *no con tres sino con seis clientes* [y como] *también tenemos la patente de sala de ventas, hacer cositas para nosotros, pero no hemos podido, hemos tenido que mantenernos ahí en prestar el servicio no más".* (Mujer, 23 años, taller de confecciones, Recoleta).

En cambio, la mayoría de los microempresarios familiares conformistas afirma que sus acciones están guiadas por una lógica de sobrevivencia centrada en las necesidades presentes. Por ello resulta difícil el establecimiento de metas a largo plazo relacionadas con el crecimiento y desarrollo de su microempresa. Los motivos para que esto sea así difieren caso a caso.

Cuando la microempresa familiar es la única opción

Propietaria de una microempresa que presta servicios de computación e Internet en Recoleta, Ximena (53 años) trabaja en el establecimiento junto a su hijo, que la ayuda a atender a los clientes. El local, amplio y modesto, tiene cinco computadores. Consiguió los primeros mediante un trato informal con un amigo y después compró los propios.

Ximena es ingeniero comercial. Formó la microempresa como única opción para subsistir tras quedar cesante en una empresa mayor. Después de un tiempo de buscar infructuosamente trabajo, instaló este negocio, aprovechando sus conocimientos de computación, algo que el mercado demanda. A pesar que el negocio se mantiene, esta actividad no satisface sus expectativas y dice que preferiría estar trabajando en una empresa, ejerciendo su profesión.

Sus conocimientos podrían ayudarla a potenciar la microempresa, pero no parece estar interesada en hacerlo, porque percibe esta etapa como temporal. Trabajar a diario en este negocio la hace sentirse encerrada y como una trabajadora doméstica más que profesional. Su descontento es evidente: *"Paso acá, me siento como una empleada doméstica limpiando y manteniendo esto. Yo soy profesional, entonces esto a mí no me va, lo hago por necesidad, en ningún caso me siento más libre ni nada, al revés"*, afirma.

No cree que exista un interés real de la municipalidad de dar apoyo a los microempresarios, porque considera que este trabajo sólo constituye una forma de reducción de los índices comunales de desocupación. Su visión de las microempresas y de la relación de éstas con el municipio es bastante negativa.

Fuente: Entrevista.

d) Estabilidad y seguridad laboral

El grupo de microempresarios emprendedores valora la seguridad derivada de haberse acogido a la ley, al contar con los permisos y requisitos legales para desempeñar su actividad laboral, lo que aparece como un valor en sí mismo.

La formalización: el paso a la seguridad laboral

Desde hace cinco años Pamela (28) trabaja en la microempresa de su suegra, dedicada a la serigrafía, en la comuna de El Bosque. Frente a la vivienda está la oficina, y en un galpón en la parte posterior se realiza la actividad productiva. La microempresa funciona desde hace 10 años y sólo ahora regularizó su situación, gracias a la Ley MEF, lo que les evita sobresaltos con las fiscalizaciones y les permite sentirse con respaldo legal.

En esta microempresa trabajan cuatro familiares (los suegros de Pamela y su marido) y cinco trabajadores no familiares, en su mayoría jóvenes de 20 años. Cada uno tiene sus tareas, delimitadas por contratos de trabajo, por lo que rara vez surgen conflictos. Pamela se ocupa de la contabilidad, incluyendo libros de compra y venta, pago de sueldos, facturaciones, entre otras actividades. Está próxima a terminar un curso de contador auditor, que le permitirá perfeccionarse en este trabajo. Afirma que es una gran ventaja trabajar con la familia porque da mucha seguridad y confianza. Cuando llega un nuevo trabajador, el esposo de Pamela, que es jefe del taller, lo capacita. Habitualmente hay tres grandes máquinas en uso. Si tienen más demanda, contratan trabajadores a honorarios.

Esta microempresa es exitosa. Siempre tiene clientes, afirma Pamela, generalmente imprentas mayores que les encargan alguna fracción de su proceso productivo. Estos no llegan por publicidad, sino mediante contactos. Es reticente respecto de la posibilidad que la MEF crezca, porque teme que si lo hacen, perderían beneficios derivados de su tamaño actual.

Fuente: Entrevista.

Los microempresarios conformistas se acogen a la ley sencillamente porque los funcionarios municipales la presentaron como la mejor opción.

e) Mejoría de las condiciones laborales

Uno de los objetivos implícitos de la política en que se inserta la Ley MEF es lograr mejores condiciones laborales en las microempresas, en especial las informales. El respeto de las regulaciones mínimas legales debiera traducirse directamente en una mejor situación para los trabajadores que laboran en ella. Pero aún así, "en el caso de la microempresa y el sector informal en general, la ausencia de contratos o de uso de las modalidades de contrato establecidas por los marcos legales correspondientes en cada país es prácticamente inexistente.

La relación laboral o el "contrato" generalmente verbal es el instrumento más usado" (Tokman, 2001).

Sólo dos microempresarios, ambos del grupo emprendedor y de los casos en que hay trabajadores no familiares contratados, mencionaron una mejoría en la situación laboral debido a la ley. Como la mayoría de las MEF tienen una demanda incierta, sujeta a factores externos como las constantes fluctuaciones del mercado, no les es posible planificar los volúmenes de producción y ventas y, en consecuencia, el número de trabajadores que requieren. Prevalecen más bien los trabajadores temporales, dado que esta fórmula se ajusta mejor a sus necesidades.

La Ley MEF tiene un vacío en su descripción formal, al asignar un estatus legal ambiguo a los trabajadores, lo que dificulta la aplicación de las leyes laborales especialmente en el caso de aquellos que son familiares (ver capítulo V).

f) Ventajas "invisibles" para los microempresarios

La mayoría de los microempresarios de ambos grupos no mencionó ventajas relacionadas con la posibilidad de realizar publicidad, incorporar nuevas tecnologías y establecer redes que las conecten a instituciones estatales, privadas y filantrópicas.

En cuanto al uso de publicidad, el grupo de microempresarios emprendedores presenta dos tendencias. En primer lugar, las MEF que representan "negocios de barrio", como almacenes y florería, sólo utilizan publicidad en las fachadas de sus establecimientos, para identificar su giro, y por tanto dependen más de las redes informales, a través de la difusión de sus clientes y vecinos.

En segundo término están aquellos con una demanda que se extiende más allá del barrio en que operan. Sus clientes son otras empresas a las que prestan servicios, como los talleres de confección y serigrafía. Estas microempresas no hacen publicidad e incluso no utilizan avisos en la fachada de sus establecimientos, porque cuentan con clientes estables. Sólo en un caso se observa publicidad, de una escuela de teatro que lo hace a través de una página web para atraer nuevos alumnos.

Una de las ventajas de la formalización es que podría facilitar la generación de redes, entendidas como los vínculos establecidos por el microempresario para desarrollar su negocio, al otorgar el estatus legal que facilita la visibilidad de la microempresa en el mercado. Estas redes pueden ser establecidas con otras MEF, con empresas mayores (encadenamientos productivos) y otras instituciones (benéficas, gremiales, crediticias).

Sin embargo, en los casos estudiados, los microempresarios no advierten estos beneficios. En ambos grupos se observan redes informales y cercanas, generalmente con amigos, conocidos y otros microempresarios del mismo rubro, pero sin organización. Los microempresarios conformistas afirmaron desconocer las ventajas de las redes y los emprendedores, además, en algunos casos, manifestaron desconfianza en estas asociaciones.

5. Experiencia de las mujeres microempresarias

La Ley MEF se diseñó con el propósito de regularizar la situación de quienes trabajan en sus viviendas en situación de informalidad, donde hay una alta presencia de mujeres. Por esta razón resulta interesante conocer la experiencia de las mujeres propietarias de microempresas familiares en cuanto a la distribución de su tiempo entre el trabajo remunerado y el doméstico. Las mujeres que desempeñan esta actividad siguen encargándose además de las actividades domésticas, y no cuentan con recursos para contratar servicios de apoyo en la vida de estas mujeres.

a) Efectos positivos del trabajo

La incorporación al mercado laboral tiene gran importancia para las mujeres, ya que es un factor de desarrollo de habilidades sociales y reposicionamiento al interior de la familia.

Varios factores comunes se observan en la experiencia laboral de la mayoría de las mujeres entrevistadas para este estudio. En primer lugar, destacan que ser microempresaria implica una mayor valoración de su trabajo. Éste es reconocido socialmente –a diferencia de lo que ocurre con el trabajo doméstico– y brinda la posibilidad de generar recursos propios. Contar con un trabajo propio permite, además, ciertos niveles de independencia, que también son positivamente valorados por las microempresarias.

"Ser un poquito más independiente del esposo en primer lugar, tener para los gastos, que uno pueda valorarse un poco más como persona, como mujer. Creo que todo eso me motivó a [trabajar como microempresaria] *y me ayuda a ser un poquito más independiente: decir quiero hacer tal cosa y la voy a hacer porque dispongo de ese dinero. Antes no, porque yo* [pensaba:] *'bueno, me irán a dar o no' (...) Aparte de ser dueña de casa, aquí soy mujer diez, tengo que hacer todo (...) Me siento bien conmigo misma* [porque] *puedo dar un poquito más".* (Mujer, 59 años, peluquería, El Bosque).

La descripción previa refleja que a pesar de la mayor inserción laboral de la mujer, en el imaginario social, en especial en sectores de menor educación

y de más edad, persiste la tendencia a considerar que el hombre es el proveedor y la mujer como la dueña de casa. El trabajo remunerado como un ámbito esencialmente masculino (Mauro y Godoy, 2001).

La microempresa: mayor calidad de vida para la mujer

Desde hace seis meses, su microempresa familiar, una peluquería en la comuna de El Bosque, cuenta con patente. La propietaria, Lucila (59 años), se dedica a esta actividad desde hace cinco años, pero antes era informal. Tiene su negocio instalado en el living de su vivienda, donde correspondería que estuviera el comedor. Por toda infraestructura, la que ha reunido paulatinamente, cuenta con dos sillas de peluquería, un espejo y una repisa con instrumentos de trabajo.

Empezó a trabajar cuando su marido quedó cesante. Ella buscó la manera de hacerlo sin dejar sus labores domésticas: instaló un pequeño negocio en su propia casa. El aumento de clientes, generalmente vecinas, despertó su interés de formalizarse. Inicialmente no pudo porque los trámites eran muy engorrosos; después al ir a la municipalidad se enteró que la Ley MEF tenía requisitos y trámites más simples y resolvió acogerse a ésta.

A Lucila, el trabajo le ha permitido estabilizar su situación y asegurar una fuente de ingreso, algo que a su edad, afirma, no es fácil. Disfruta con esta actividad, pero como en la actualidad tiene pocos clientes, se dedica más a las tareas domésticas. La peluquería es la única fuente de ingresos de su familia (su esposo todavía está cesante) y por tener este trabajo ella pudo optar a créditos de consumo que anteriormente le habían sido negados.

Tener un negocio propio también ha aumentado se autoestima porque se siente, señala, una mujer productiva, capaz de brindar un servicio a la comunidad y de aportar al bienestar de su familia. Éste es el sentido del trabajo de microempresaria para ella.

Fuente: Entrevista.

La independencia económica es un tema muy relevante, ya que representa una ampliación de los márgenes de autonomía en los que se desenvuelven habitualmente las mujeres.

"Como mujer me ha ayudado harto (...) Me siento más realizada, puedo ayudar a mi marido, me distraigo más, antes pasaba en la casa todos los días [y] *salí de esa rutina (...) Igual como que se toma más en cuenta la voz de una, o sea, una decide más las cosas que se hacen"*. (Mujer, 27 años, almacén, Recoleta).

b) *Lugar de trabajo y uso del tiempo*

La Ley MEF responde a una realidad muy extendida en el sector microempresarial al fomentar la formalización de microempresas que funcionan en la casa habitación familiar. En muchos casos se trata de viviendas que fueron modificadas para cumplir esta función, mediante ampliaciones hacia la vía pública (kioscos, bazares o almacenes) o la adaptación de la parte posterior (talleres con manufactura).

Tal situación puede representar un beneficio o una limitante para las mujeres, dependiendo de los motivos por los que trabajan en sus viviendas. Para algunas microempresarias, este trabajo es realizado por necesidad económica y no puede desvincularse del trabajo doméstico, especialmente entre aquellas mujeres con hijos pequeños, mientras que para otras es la única opción debido a la imposibilidad de arrendar un local comercial, o por los costos de transporte.

En los casos de microempresarias con hijos pequeños, trabajar en el hogar aparece como una ventaja, ya que permite combinar la crianza de los niños y tareas domésticas, al mismo tiempo que se genera un ingreso. El problema en estos casos es que el horario laboral se supedita a las demandas domésticas.

*"– **¿Qué es para usted tener el lugar de trabajo en la misma casa? ¿Es una ventaja o una desventaja?***

*– Desventaja, porque cuando estás trabajando afuera, cumples un horario (...) y llegas a tu casa a hacer las cosas. Pero cuando estás en tu casa, estás aquí y allá (...) también tienes que atender tu trabajo, mientras que trabajando afuera eso no pasa. Acá el horario te lo haces, pero si dices: 'cerraré a las 8' [*no puedes,*] mejor esperemos una hora más (...) mientras que trabajando afuera no, chao, me voy nomás. Y a fin de mes tienes el sueldo igual; aquí tú te haces el sueldo".* (Mujer, 47 años, almacén, Recoleta).

Las extensas jornadas de trabajo producen una sensación de aislamiento que es percibida en forma negativa por algunas entrevistadas. Realizado en el hogar, el trabajo se convierte a menudo en una actividad rutinaria, ya que la persona reduce drásticamente el espacio para otras áreas de su vida.

6. Resumen y recomendaciones

Dado que la Ley MEF comenzó a ser aplicada en 2002, sus resultados son todavía preliminares. Los microempresarios entrevistados afirman que acceder a la ley ha sido beneficioso, tanto por la velocidad del proceso de formalización como por la disposición de los funcionarios municipales para

atenderlos y orientarlos. Destacan que la legalización permite abrir nuevas oportunidades de desarrollo de sus microempresas y, en especial, mencionan el acceso a créditos y cursos de capacitación y desarrollo. También sostienen que la regularización contribuye a una sensación de seguridad y estabilidad de la microempresa.

Entre los aspectos críticos, señalan la escasa información que tienen del total de beneficios que se pueden obtener con la Ley MEF y la falta de apoyo de la municipalidad en la fase posterior, después que la microempresa familiar está constituida. Algunos atribuyen el interés de la municipalidad para implementar las MEF al aumento de la recaudación por el pago de patentes.

Los microempresarios realizan diversas sugerencias para mejorar la aplicación de la ley. Una de ellas fue eliminar el requisito de desarrollar la actividad en la casa habitación familiar para obtener la patente de MEF. Algunos microempresarios que cuentan con un lugar de trabajo debieron adaptar este lugar para poder acogerse a la Ley MEF. Ello ilustra la tensión existente entre la focalización en el grupo de beneficiarios inicialmente definido y el riesgo de entregar incentivos equivocados a aquellas empresas con mayor potencial de desarrollo.

Otra sugerencia se relaciona con la legislación sobre microempresas en materia de contratos de trabajo. En algunas microempresas, en especial las que tienen trabajadores asalariados, con períodos variables de producción y ventas, fluctúa la necesidad de mano de obra, por lo que a menudo no pueden mantenerla con una relación contractual.

Otro ámbito de su sugerencia se refiere al papel que cumplen los municipios en el proceso de difusión e implementación de la Ley MEF. La mayoría consideró una debilidad la falta de información con respecto a esta ley; sugirieron que su ejecución sea acompañada al menos con la distribución de folletos informativos. También hubo sugerencias dirigidas a que el apoyo de la municipalidad se centre en conocer sus demandas y necesidades, de modo de adecuar a sus horarios los cursos y trámites asociados a créditos ofrecidos y existan funcionarios dedicados a esta tarea.

El estudio mostró que como las expectativas varían entre los microempresarios "conformistas", con escasa proyección empresarial, y los "emprendedores", que ven la microempresa como una perspectiva de desarrollo profesional y personal de más largo plazo. También se destaca la importancia de microempresarias mujeres dentro del universo de empresas acogidas a la Ley MEF. En la mayoría de los casos, la experiencia de estas mujeres ha sido positiva, no tan sólo en los aspectos directamente vinculados al funcionamiento de la ley, sino también desde la perspectiva de una mayor autonomía al interior del hogar.

D. CONCLUSIONES

En este capítulo se ha descrito el proceso y los efectos de la aplicación de la Ley de Microempresas Familiares en tres comunas. Aun cuando se aplicaron metodologías diversas, una cualitativa para la Región Metropolitana y otra cuantitativa para Arica, es posible extraer algunas consideraciones respecto a los puntos de partida y problemas comunes.

La Ley MEF constituye un instrumento que puede ser utilizado como un importante mecanismo dentro de una política de fomento productivo. Una de las variables que diferencia a las tres municipalidades estudiadas es el enfoque adoptado en la aplicación de esta ley.

La Municipalidad de Arica la ha asumido como una herramienta clave en su política local de fomento productivo. El desarrollo de una estrategia de capacitación para sus funcionarios y de difusión hacia los microempresarios ha permitido una relación directa con este segmento y la participación de otros actores involucrados en la aplicación de la Ley MEF, para atraer potenciales nuevos beneficiarios y contribuir así a enfrentar los graves problemas de empleo de la zona.

Al existir voluntad política y un alto nivel de compromiso de los funcionarios municipales, el alcance de la Ley MEF ha superado las expectativas, lo generado se ha traducido en un gran número de acogidos. Los propietarios de microempresas perciben claros beneficios con respecto al menor costo y la simplificación de trámites para iniciar emprendimientos productivos y con la estabilidad del empleo.

Una gran parte de las MEF se establecieron en Arica acogiéndose a la Ley MEF. En una primera etapa, registraron avances en compra de maquinaria y mejoramiento en infraestructura, lo que les permitió poner en marcha el negocio y establecer un nivel mínimo de actividad. La trayectoria posterior ha sido heterogénea, ya que la mitad de las MEF encuestadas no ha aumentado sus ventas ni ganancias y persiste una situación de vulnerabilidad de este sector. En este marco se entiende la necesidad que expresaron todos los encuestados de recibir algún tipo de apoyo (financiero, capacitación, asistencia técnica) para mantener su negocio.

Los servicios de desarrollo empresarial se encuentran en una etapa de desarrollo incipiente, no sólo en Arica sino también en el resto del país. De ahí que una gran mayoría de las MEF no ha accedido a ningún tipo de apoyo, a pesar de los esfuerzos desplegados por la Municipalidad de Arica y que se han traducido en la creación de distintas instancias de capacitación para los propietarios de microempresas.

De las experiencias de los microempresarios familiares en la Región Metropolitana, se constata un alto grado de desconocimiento de la Ley MEF y

sus beneficios. Ésta es concebida por los microempresarios sólo como una forma más rápida de obtener patente municipal para desempeñar una actividad comercial desde la casa habitación familiar. Tanto en El Bosque como en Recoleta, la mayoría de los microempresarios se informó de la existencia de esta ley al acudir a la municipalidad a realizar un trámite relacionado con la patente.

Se distinguen en ambas comunas dos grupos de microempresarios, diferenciados por características personales y el grado de complejidad que muestran sus MEF, dando cuenta de la heterogeneidad del sector. El grupo de los "microempresarios emprendedores" se caracteriza por tener microempresas dinámicas, impulsadas por la búsqueda constante de oportunidades para mejorar su situación. En parte, esto es atribuible a ciertas características personales, como iniciativa, perseverancia, habilidades empresariales, entusiasmo y capacidad de asumir nuevos riesgos y desafíos. Dichas unidades tienen una lógica empresarial más compleja que el grupo de los "microempresarios conformistas". Éstos, en general, son dueños de MEF menos desarrolladas en cuanto a la complejidad de las funciones que realizan, número de trabajadores, conocimiento de aspectos administrativos y manejo del mercado. Mientras los microempresarios emprendedores ven en su MEF un proyecto, los conformistas la conciben sólo como un medio de subsistencia.

También los microempresarios se distinguen según el nivel de conocimiento y aprovechamiento de las oportunidades de esta ley. El grupo de emprendedores, después de acogerse a la ley, demuestra tener un mayor conocimiento de sus beneficios que el grupo de conformistas, debido principalmente a la información que reciben de la municipalidad. Ambos grupos coinciden en que el papel del municipio es débil en el apoyo que ofrece. Los microempresarios de ambos grupos no advierten mejoras económicas vinculadas con este proceso, pero sí tienen expectativas a largo plazo.

Desde una dimensión de género, el estudio ha mostrado que las microempresas familiares de propiedad de mujeres tienden a ser más precarias que las de los hombres, debido a su concentración en rubros de menor productividad, volumen de capital y montos de ventas. Tienen un mayor peso en MEF que constituyen formas de autoempleo de subsistencia y consecuentemente, un menor peso en las MEF con carácter propiamente empresarial. Las mujeres enfrentan restricciones de carácter cultural que limitan sus opciones de desarrollo y ámbitos de desempeño tanto territorial como económico.

Conocer la experiencia de microempresarios acogidos a esta nueva ley permite generar conocimiento para involucrar a todos los actores relacionados en su ejecución. Como es un proceso en marcha, puede ser mejorado. En este

estudio se ha demostrado que la microempresa familiar representa una realidad diferente a las empresas de mayor tamaño, por sus características económicas, el perfil y pertenencia de clase de sus propietarios y los problemas que enfrentan. Una adecuada comprensión de las características y dinámica de la MEF indica que es necesario diseñar políticas diferenciadas y con instrumentos específicos. Un análisis de los diferentes estratos de empresa demuestra que constituyen un conjunto heterogéneo de unidades económicas que requieren políticas no sólo diferentes, sino también flexibles y focalizadas, de acuerdo con las necesidades de los distintos segmentos que los componen.

La política hacia la MEF debería asignar especial importancia a las desigualdades de género que enfrentan las mujeres, las cuales, a pesar de constituir el grupo mayoritario de este tipo de microempresas, presenta serias barreras para elevar el resultado de sus negocios.

BIBLIOGRAFÍA

Abramo, L.; Valenzuela, M. E. 2001 *América Latina: Brechas de equidad y progreso laboral de las mujeres en los noventa,* serie Documentos de Trabajo N° 143 (Lima, OIT).

Dirección del Trabajo, 2004 *Género y trabajo. Compendio de estadísticas según sexo* (http://portal.dt.gob.cl/documentacion).

_____ 2002 *Pequeña empresa: El otro emprendimiento,* serie Cuadernos de Investigación N° 15 (http://portal.dt.gob.cl/documentacion).

_____ 2001 *Pequeña empresa ¿Un actor relevante de la nueva economía?,* serie Temas Laborales N° 16 (http://portal.dt.gob.cl/documentacion).

Hola, E. (ed.) 2002 *Cambios del trabajo. Condiciones para un sistema de trabajo sustentable* (Santiago, Centro de Estudios de la Mujer).

INE (s/f) *CENSO 2002* (http://www.ine.cl/cd2002/index.php).

Mauro, A.; Godoy, L. 2001 *Cambios en el mercado del trabajo y relaciones de pareja: El punto de vista de los hombres* (Santiago, Centro de Estudios de la Mujer).

MIDEPLAN (s/f) *Encuesta CASEN 1998 y 2003* (http://www.purochile.org/Casen_2003.pdf).

Municipalidad de Arica, 2004 *Diagnóstico y seguimiento a las microempresas familiares de la ciudad de Arica – Chile* (Arica, Municipalidad de Arica).

Reinecke, G.; White, S. 2004 *Políticas para pequeñas empresas. Crear el entorno para un empleo digno* (Madrid, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales /OIT).

Robles, M. *et al.* 2001 *Estrategias y racionalidad de la pequeña empresa* (Lima, OIT).

SERCOTEC, 2003 *La situación de la micro y pequeña empresa en Chile* (Santiago, SERCOTEC, Gobierno de Chile), versión electrónica.
Tokman, V. 2001 *De la informalidad a la modernidad* (Santiago, OIT).
Valdés, T.; Gomáriz, E. 1995 *Mujeres latinoamericanas en cifras. Tomo comparativo* (Santiago, Ministerio de Asuntos Sociales de España/ FLACSO).
Valenzuela, M. E.; Venegas, S. 2001 *Mitos y realidades de la microempresa en Chile. Un análisis de género* (Santiago, Centro de Estudios de la Mujer).

Otras fuentes de información:

www.recoleta.cl
www.imelbosque.cl
www.mideplan.cl

ANEXO A

Cuadro A-1

ARICA: CAPITAL INICIAL DE LAS MICROEMPRESAS FAMILIARES

Capital inicial en pesos chilenos	Número de microempresas	Porcentaje
Hasta 300 000	31	60.8
Entre 300 001 a 600 000	10	19.6
Más de 600 000	10	19.6
Total	**51**	**100.0**

Fuente: Municipalidad de Arica.

Cuadro A-2

MUESTRA DE MICROEMPRESARIOS FAMILIARES DE EL BOSQUE Y RECOLETA SELECCIONADOS PARA LAS ENTREVISTAS, SEGÚN SEXO

Actividad	El Bosque		Recoleta		Total
	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	
Almacén	1	2	1	2	6
Taller de manufactura	1		1	1	3
Actividades creativas		1 (serigrafía)	1 (venta de flores)	2 (Internet y escuela de teatro)	2
Peluquerías		1	1		2
Total	**2**	**4**	**4**	**5**	**15**

Fuente: Elaboración propia.

CAPÍTULO V

ASPECTOS LABORALES DE LA LEY DE MICROEMPRESAS FAMILIARES

MÓNICA VERGARA DEL RÍO

A. INTRODUCCIÓN

La Ley de Microempresas Familiares (MEF) modifica parte del artículo 26 de la Ley de Rentas Municipales. En su contenido introduce legalmente el concepto de microempresa familiar y regula su formalización ante la autoridad local. Se trata de una iniciativa parcial o de alcance limitado, ya que no pretende establecer un estatuto orgánico y sistemático del sector.

Esta ley se ubica en el marco de las políticas públicas que se han implementado en diversos países de la región, dirigidas a apoyar el desarrollo de iniciativas productivas individuales o familiares con escaso capital, información e infraestructura. Estas políticas contemplan medidas específicas destinadas a simplificar, disminuir o eximir a las microempresas familiares de algunos de los requisitos de funcionamiento que se les solicitan a otro tipo de empresas. Asimismo, estas acciones se proponen entregar asistencia técnica, capacitación y tecnología, y mejorar el acceso al crédito como vías para potenciar el desarrollo de este sector.

El alcance de la Ley MEF es más modesto y constituye un primer paso para abordar la heterogénea situación del sector microempresarial. El reconocimiento legal de la MEF consta en una modificación a las normas de otorgamiento de patente para la actividad económica, pero no describe un régimen unitario y alternativo de funcionamiento que considere la dimensión laboral de sus integrantes. Aún así, su promulgación constituye un avance en la formalización de las relaciones laborales que surgen en ellas y contribuye a definir la condición jurídica de los familiares no remunerados.

Si bien la Ley MEF no contiene normas laborales, tiene efectos en las relaciones y en las condiciones de trabajo de quienes se desempeñan en ella. Por un lado, se le atribuye a su titular la condición de empresario, y, en consecuencia, de eventual empleador. Por otro, introduce el concepto de

trabajadores extraños a la familia, en virtud del cual se hace un reconocimiento jurídico implícito a la categoría de familiar no remunerado.

El presente estudio pretende precisar las condiciones legales en que se desempeñan los trabajadores de la MEF, sea como asalariados, como familiares, o como trabajadores independientes. Tal como se señaló en el capítulo II, es posible distinguir aquellas MEF que constituyen un proyecto empresarial –con contratación de asalariados– de las que son una forma de empleo por cuenta propia –con sólo su propia fuerza de trabajo–. Esta distinción permite identificar a aquellos trabajadores que están afectos al régimen laboral común de aquellos que quedarán al margen de su aplicación. Entre los primeros, destaca la condición de trabajador y de empleador en la MEF; entre los segundos, la de los trabajadores independientes y los familiares no remunerados.

Además, se analiza si la aplicación del estatuto laboral a los empresarios MEF favorece o no el cumplimiento de los derechos de los trabajadores. Y, sin llegar a una conclusión definitiva, se examinan las normas laborales que atienden al tamaño de la empresa. También se revisa la legislación de algunos países que han optado por un estatuto laboral diferenciado para empresarios y trabajadores de unidades de menor tamaño.

Finalmente, se identifican algunos mecanismos que han sido implementados a fin de promover un trabajo decente para los trabajadores de la MEF. Entre éstos destaca la norma que permite, en estas empresas, sustituir las multas a quienes infrinjan el Código del Trabajo por capacitación. Esta medida fue incluida considerando que el conocimiento y la cabal comprensión de la ley es la mejor garantía de su cumplimiento.

B. EL ENTORNO REGULATORIO

La MEF ha sido definida como una pequeña unidad económica generadora de ingresos caracterizada por utilizar escaso capital, emplear pocos trabajadores, valerse de trabajadores familiares no remunerados y extraer de esta unidad su ingreso principal.

Los descriptores de las MEF, al igual que el caso de las microempresas, son el volumen de ventas y el número de trabajadores,[1] a los que se agrega el requisito de funcionar en la casa habitación familiar del microempresario.[2]

---

1 El Ministerio de Economía estratifica a las empresas según el volumen de ventas, ubicando a la pequeña empresa entre aquellas con ventas superiores a las 2 400 UF anuales (40 millones de pesos aproximadamente). La microempresa se identificaría con volúmenes de venta inferiores a las 2 400 UF al año. (La Unidad de Fomento –UF– es

1. El régimen laboral

Toda MEF tiene una dimensión laboral; en ella desarrollan su actividad empresarios, familiares y asalariados, estos últimos designados como trabajadores extraños a la familia. Pero sólo en una parte de las MEF se establecen relaciones laborales, pues muchas de ellas son negocios unipersonales o están compuestas sólo por trabajadores familiares y no cuentan con asalariados. El régimen laboral de los asalariados de la MEF es igual al régimen laboral común, por lo que los trabajadores y los microempresarios están sujetos a los derechos y obligaciones que surgen en cualquier relación laboral.

Recuadro 1
Normas laborales que incorporan el criterio del número de trabajadores de la empresa

Constitución de Comités Paritarios de Higiene y Seguridad: no se les exige a empleadores que contraten menos de 26 trabajadores (Ley 16.744 Art. 66).
Reglamento Interno: no es exigible a empresas que tengan menos de 10 trabajadores permanentes (Art. 153 del Código del Trabajo – C.T.)[3,4]
Sala cuna: la construcción, habilitación o financiamiento de sala cuna no es exigida a empresas con menos de 21 trabajadoras (Art. 203 C.T.).[5]

---

una medida monetaria reajustable basada en la variación del Índice de Precios al Consumidor (IPC). Su valor al 30 de noviembre era $ 17 859, lo que equivale a US $ 34.5). El Instituto Nacional de Estadísticas (INE) registra la ocupación por tamaño de empresa en función del número de trabajadores, siendo la ME la que cuenta con menos de diez trabajadores. El mismo criterio utiliza MIDEPLAN en la Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN), donde incluye dentro de la microempresa las categorías "trabajador por cuenta propia" y la de "patrón o empleador" con hasta nueve trabajadores. Para el Servicio de Impuestos Internos (SII), el rango que define a las microempresas considera ventas hasta por 200 UF mensuales. Otras definiciones ponderan los bienes de capital.

2 Véase en capítulo II los requisitos establecidos por la ley para establecer una MEF.

3 Excepción: Trabajadores embarcados. Art. 132 C.T.

4 Se ha entendido que la obligación del Art. 153 del C.T. de contar con un Reglamento Interno de orden, higiene y seguridad, es distinta que la impuesta por el Art. 67 de la Ley 16.744 sobre Reglamento Interno de higiene y seguridad, norma esta última que no excluye a ningún empleador de tal obligación. En consecuencia, cualquiera sea el número de trabajadores, deberá cumplirse con esta última exigencia.

5 Excepción: Trabajadores de centros comerciales explotados bajo una misma razón social o personalidad jurídica que en su conjunto ocupen más de 20 trabajadoras.

Libro de remuneraciones: se exime de llevarlo a quienes emplean menos de cinco trabajadores (Art. 62 C.T.); pero debe llevar un registro de asistencia para el control de la jornada (Art. 33 C. T.).
Contratación de extranjeros: se le exime de la obligación de tener una dotación mínima de un 85% de trabajadores nacionales al empleador que ocupe a menos de 26 trabajadores (Art. 19 C.T.).
Contratación de aprendices: se autoriza la contratación de aprendices siempre que éstos no excedan al 10% de los trabajadores ocupados en jornada completa. En consecuencia, quien contrate menos de 10 trabajadores no puede contratar aprendices (Art. 85 C.T.).
Gastos de capacitación imputables a indemnizaciones por término de contrato de trabajadores de menos de 24 años (Art. 183 bis C.T.). Aplicable a un porcentaje de trabajadores de la empresa según el número de trabajadores contratados, en los siguientes tramos:

Número de Trabajadores	Porcentaje de Trabajadores
– De 51 trabajadores	30%
– Entre 51 y 249 trabajadores	20%
– 250 ó más trabajadores	10%

Régimen de multas por infracción a normas laborales. (Art. 477 C.T.) Considera el número de trabajadores en dos casos:
a) Para determinar el monto de la multa. En los casos en que la infracción no tenga señalada una sanción especial, la multa ascenderá entre 1 y 20 UTM.[6] Pero si el empleador infractor tuviera contratados 50 ó más trabajadores la multa ascenderá entre 2 y 40 UTM.
b) Para sustituir la multa por capacitación. Exime del pago de la multa al empleador que tuviere contratados menos de nueve trabajadores, previa autorización del Inspector del Trabajo, con la obligación de que el empleador reciba capacitación (Art. 477 inc. 5° C.T.).

En Chile existen escasas normas que atiendan al tamaño de la empresa; las existentes se caracterizan por imponer requisitos menos gravosos o excluir de algunas obligaciones a ciertos empleadores en atención al número de trabajadores que emplean (ver recuadro). Se trata de un número limitado de

6 La UTM es una cantidad de dinero cuyo monto es determinado por ley y se actualiza permanentemente. La UTM sirve, además, como medida o punto de referencia tributaria y se utiliza para establecer sanciones en dinero, beneficios tributarios, escalas de impuestos, etc. Al 30 de noviembre de 2005 su valor en pesos chilenos era de $ 31 414 equivalente a US$ 60.5. Ver en www.bcentral.cl

regulaciones en torno a aspectos ligados a la provisión de beneficios no salariales como sala cuna (se exime a empresas que ocupan menos de 21 trabajadoras), establece diferencias en torno a algunos temas de gestión y control (se exime a empresas de menor tamaño de la obligación de constituir un Comité Paritario de Higiene y Seguridad y llevar libro de remuneraciones), se establecen algunas normas de contratación y gastos de capacitación que indirectamente afectan de manera diferenciada a las empresas según su tamaño, y determina un régimen de multas por infracción a normas laborales diferenciado. Sin embargo, esto no supone la existencia de un régimen legal alternativo y sistemático que dé cuenta de las particularidades del sector microempresarial y de los trabajadores que se adscriben a ellas.

2. Las ventajas de la formalización

La formalización de las relaciones laborales mejora la calidad del trabajo por el solo hecho de permitir a los empleadores y trabajadores del sector acceder a la oferta pública de servicios disponibles para ellos: capacitación, salud, protección ante las contingencias sociales, cuidado de los hijos y otros. El conocimiento de la existencia de estos servicios, su disponibilidad y utilidad, representa un buen incentivo para que las MEF se formalicen.

a) Algunos instrumentos

Entre las modificaciones introducidas durante el año 2004 a la Ley de Capacitación N° 19.967, se incluye la creación de un Fondo de Capacitación que contempla un subsidio directo que permitirá a los microempresarios y sus trabajadores acceder a la franquicia tributaria para la capacitación de cursos autorizados por el SENCE. Ofrece formación gratuita y de acceso simple a los microempresarios, a sus trabajadores dependientes y a los familiares del titular de la microempresa hasta el segundo grado de consanguinidad (padres, hijos, hermanos y nietos).

Los requisitos para acceder a la capacitación son:

- Tener iniciación de actividades ante el Servicio de Impuestos Internos (SII) en Primera o Segunda Categoría –lo que se cumple con el trámite simplificado que establece la Ley MEF– al menos tres meses antes de la postulación a un curso.
- Que el pago de remuneraciones del año anterior sea como máximo 45 UTM (aproximadamente $1 300 000, lo que equivale al ingreso de un trabajador con el salario mínimo).

- No tener infracciones graves de carácter tributario o laboral en los seis meses anteriores a la postulación.

b) *La sustitución de la multa por capacitación: una iniciativa a destacar*

La importante reforma laboral, aprobada por el Parlamento en 2001, incluyó una disposición que permite a empleadores de microempresas que han cometido una infracción en materia laboral conmutar la multa por la asistencia a un curso de capacitación, no superior a dos semanas, sobre derechos laborales dictado por la Dirección del Trabajo.

Esta nueva normativa es aplicable a empleadores que tienen contratados nueve o menos trabajadores, en cuyo caso el Inspector del Trabajo respectivo podrá, si lo estima pertinente, autorizar a solicitud del afectado y sólo por una vez en el año la sustitución de la multa impuesta por la asistencia obligatoria a capacitación.

La normativa establece que una vez que se ha autorizado la sustitución de multa por capacitación, el empleador tendrá un plazo de dos meses para asistir a dichos cursos. En caso de incumplimiento, procederá la aplicación de la multa originalmente impuesta, aumentada en un 50% (Art. 477 incisos 5° y 6° del Código del Trabajo).

Esta disposición también es aplicable a la MEF, ya que para los efectos prácticos se entiende como trabajadores contratados a aquellos identificados como "extraños a la familia".

Esta definición abarca a todas las MEF que contraten trabajadores, pues se identifican como tales aquellas que contraten cinco o menos trabajadores. Para acceder a la sustitución de multa por capacitación, el empleador debe reunir los siguientes requisitos:

- Tener hasta nueve trabajadores contratados.
- La multa debe corresponder a infracciones a normas laborales o previsionales.
- Haber solicitado la sustitución de la multa por capacitación dentro del plazo de 30 días corridos contados desde la notificación de la multa.
- No haber hecho uso de este beneficio dentro del año respectivo.
- La situación que dio origen a la multa debe estar corregida.

La exención de la multa supone el cumplimiento del derecho vulnerado, es decir, el infractor deberá cumplir o corregir las situaciones que le dieron origen, lo que favorece al trabajador. Así, el reemplazo de la multa por

capacitación deja sin efecto la sanción, favoreciendo al microempresario, el que se capacita de manera gratuita en materias laborales. El objetivo de los cursos es ayudar al empleador a cumplir mejor su rol y a evitarle futuras sanciones.

Con el objeto de restablecer su función disuasiva y fomentar el control administrativo de las leyes, las últimas reformas laborales han incrementado significativamente los montos de las multas. Sin embargo, las multas no favorecen al trabajador dado que van en beneficio fiscal y no garantizan el cumplimiento de los derechos vulnerados con la infracción.

Los montos de las multas son un disuasivo importante. Las establecidas en el Código del Trabajo, excluida la legislación complementaria, fluctúan entre 1 y 150 UTM y difieren según el tipo de infracción cometida. Además, éstas se pueden incrementar si hay reincidencia, y algunas podrían aplicarse en su tope máximo en una misma empresa respecto de cada trabajador afectado.

La solicitud de sustitución de multa debe formalizarse en el plazo de 30 días corridos desde la fecha en que se notifica a la MEF. Los microempresarios que sean notificados de una multa recibirán en el mismo acto un formulario estándar, también disponible en Internet y en las oficinas de la Inspección del Trabajo. La asistencia de los microempresarios a la capacitación en el caso de personas jurídicas compromete al representante legal y no se puede delegar ya que la norma obliga "al empleador". La inasistencia a la actividad de capacitación tiene como consecuencia la aplicación, en reemplazo de la multa primitiva, de otra sanción cuyo monto corresponderá al de la multa original más un recargo del 100%.

La Orden de Servicio de la Dirección del Trabajo, que trata los procedimientos para la implementación de sustitución de multa por capacitación, señala que los objetivos de esta disposición son: contribuir a un mayor conocimiento de la legislación laboral y a una mejor gestión al interior de las microempresas, disminuir las infracciones laborales de estas unidades productivas y colaborar para que en su interior se establezcan relaciones laborales más justas y equilibradas (Orden de Servicio N° 6, 2003). El supuesto es que mejores relaciones laborales ayudan al éxito empresarial.

Para aplicar esta disposición de manera adecuada, la Dirección del Trabajo desarrolló un programa de formación, a fin de contar con profesionales preparados para hacer las capacitaciones. Los temas tratados son legislación laboral, relaciones laborales y herramientas de gestión, las que se abordan a través del análisis de situaciones concretas. Una evaluación preliminar del programa de sustitución de multa por capacitación reveló que los microempresarios que participaron en él no conocían las normas que infringieron ni la utilidad de ellas.

Este tipo de medidas han sido promovidas por expertos en el tema, señalando que para prevenir las infracciones se debe incorporar dentro de la función de inspección un componente pedagógico que ayude a comprender la ley. Si la legislación es clara y se ha difundido a todos los involucrados, se aliviará la función de control de la autoridad pertinente (Tokman, 2001).

La oportunidad que ofrece esta alternativa para cumplir con una sanción permite además que los microempresarios se reúnan con sus pares, compartan experiencias y soluciones a problemas comunes en materia laboral, lo que podría constituir una forma de asociatividad. Este programa fue difundido en las regiones del país durante los años 2003 y 2004, a través de los Consejos Regionales de Usuarios de la Dirección del Trabajo, espacio en el que participan las organizaciones locales más representativas de empresarios y de trabajadores.

Recuadro 2
Legislaciones laborales para micro, pequeñas y medianas empresas en el mundo

Un variado número de países han optado por un régimen laboral alternativo y diferenciado para las micro, pequeñas y medianas empresas, que excluye o disminuye para estos trabajadores ciertas garantías que el resto de los ocupados tienen.

En **Perú**, recientemente se promulgó una ley de promoción y formalización de la micro y pequeña empresa, que establece un régimen laboral especial, dirigido a fomentar la formalización y el desarrollo de las microempresas, y a mejorar las condiciones de disfrute efectivo de los derechos laborales de los trabajadores, en abierta alusión a que el régimen general no se aplica para la gran parte de éstos (Ley Nº 28.015, publicada el 03.07.2003). Dicho régimen laboral especial, de carácter temporal, se extiende por un período de cinco años desde la entrada en vigencia de la ley, y comprende normas sobre remuneración, jornada de trabajo, horario de trabajo y descansos, despido, seguro social de salud y de pensiones. En la norma peruana merece particular mención la opción que tienen los trabajadores y microempresarios para adscribirse y permanecer en el régimen de pensiones.

En **Argentina**, la ley sobre pequeña y mediana empresa contempla un régimen laboral especial que simplifica los registros obligatorios que debe llevar el empresario ante la administración y los organismos de la seguridad social. Disminuye los requisitos para hacer uso de formas promocionales de la contratación y exime al empresario del pago de ciertas indemnizaciones. La

misma norma autoriza para que la negociación colectiva disponga o modele el régimen legal, incluido el régimen de extinción del contrato de trabajo (Ley N° 24.467, de 23.03.1995).

En **Ecuador**, la ley de defensa del artesano define los términos de actividad artesanal y las calidades de artesano, maestro de taller, operario y aprendiz. Declara obligatoria la afiliación del trabajador artesano al Instituto de Seguridad Social, cuyo seguro comprende: enfermedad, maternidad, invalidez, vejez, muerte, accidente de trabajo y enfermedades profesionales (Registro Oficial, de 23.05.1997, N° 71).

En **Brasil**, se adoptó el Estatuto de la Microempresa y de la Pequeña Empresa, que contiene un régimen jurídico diferenciado, simplificado y preferente, el que entre otras materias, incide en el régimen previsional y laboral (Ley N° 9.841, de 05.10. 1999).

En **Marruecos**, se promueven políticas a favor de la pequeña y mediana empresa, a través de la simplificación de las normas y procedimientos administrativos, incluyendo las relaciones de trabajo y algunos aspectos de la seguridad social (Loi N° 53-00 formant charte de la petite et moyenne entreprise).

C. LA MICROEMPRESA, ¿UNA FORMA DE TRABAJO O UNA UNIDAD PRODUCTIVA?

Tal como se señala en el capítulo I, la microempresa (ME) alberga iniciativas económicas heterogéneas. En un extremo se encuentran aquellas que se identifican con iniciativas propiamente empresariales y que tienen una lógica de funcionamiento económico y, en el otro, las diversas formas de autoempleo, asociadas –muchas veces– a la sobrevivencia. La versión empresarial de la MEF supone la presencia de trabajadores externos asalariados.

Las iniciativas de subsistencia son unipersonales o se integran a ella familiares no remunerados y no contratan asalariados. La Ley MEF se propone abordar la situación de este heterogéneo conjunto y, por lo tanto, responde a una alta diversidad de situaciones. Por eso, una MEF puede adoptar tanto la forma de una empresa tradicional como la de una iniciativa económica generada a través de autoempleo. En este marco, las relaciones laborales que se dan en ambos tipos de MEF son completamente diferentes. En consideración de la necesidad de cautelar los derechos de los trabajadores, a continuación se analizan situaciones que deben ser tomadas en cuenta para una mejor implementación de esta norma.

La MEF representa una importante fuente de ocupación, especialmente para trabajadores provenientes de hogares de menores recursos. Juega, por lo tanto, un rol clave en la inserción económica y en las consecuencias sociales –en la calidad de vida de muchas familias– que genera a través del empleo.[7]

La incidencia de la pobreza entre los asalariados de la MEF es importante. Diversos estudios han demostrado que los niveles salariales que se ofrecen en los pequeños establecimientos son inferiores a los de las empresas de mayor tamaño. Incluso, al comparar a asalariados con niveles similares de educación, se observa una relación directa entre el nivel de ingreso y el tamaño del establecimiento. Debido a esto, la pobreza se concentra en mayor medida entre los trabajadores asalariados del sector microempresarial que entre los TCP (Valenzuela y Venegas, 2001).

Asimismo, la vulnerabilidad de este tipo de negocios ante situaciones de crisis, ya sea del contexto socioeconómico nacional, o del mercado específico en el que se inserta, afecta de manera especial a sus trabajadores. La tasa de destrucción de las MEF es bastante más alta que la de las empresas de mayor tamaño. Sin embargo, en la mayoría de los casos, este cierre se realiza sin declaratoria de quiebra ni término de giro, quedando subregistrado.

Generalmente, el cierre de una empresa se produce en medio de una crisis económica, por lo que no puede enfrentar sus deudas. Esto tiene consecuencias sociales importantes ya que los asalariados pierden su fuente de trabajo. Por lo mismo, dicha circunstancia es especialmente adversa para los trabajadores, sobre todo si en ese momento existen deudas previsionales y salariales.

En el caso de las microempresas, este hecho es aún más grave ya que para ellas es más difícil responder a sus deudas y cumplir con sus trabajadores. Así, éstos resultan doblemente perjudicados: por un lado, quedan sin trabajo y, por otro, no pueden cobrar los salarios y cotizaciones previsionales que se les adeudan (Baltera, 2003). Un estudio realizado por la Dirección del Trabajo sobre 1 400 causas laborales que habían sido tramitadas en los juzgados de Santiago, San Miguel y Puente Alto, evidenció las dificultades que enfrenta la justicia laboral para hacer valer los derechos de los trabajadores. Los resultados de la investigación concluyeron que la mayoría de las veces no había sido posible pagar las deudas con los trabajadores, ya que no existían medios para esto. En gran parte de los casos no se había realizado el embargo ni el retiro de especies, ya sea porque la empresa ya no existía, carecía de bienes, o porque había cambiado de domicilio (Dirección del Trabajo, 2003).

---

7 Véase un análisis detallado sobre el sector microempresarial en Chile en el capítulo I de este libro.

Las posibilidades de desarrollo de las microempresas y el mejoramiento de la calidad del empleo de sus asalariados están asociados al rol que cumplirán en la nueva organización del trabajo, caracterizada por la existencia de encadenamientos entre empresas de distinto tamaño, nivel de especialización y ubicación geográfica. Así, las unidades centrales ubicadas en la cúspide de la pirámide organizativa se relacionan con las dependientes, y éstas con otras a las que subcontratan o encargan obras. De manera que todos los integrantes de esta estructura contribuyen a la producción y comercialización de un mismo bien o servicio; sin embargo, sólo una minoría ostenta la calidad de trabajador de la empresa dueña del producto. Aunque éste es un fenómeno que afecta al conjunto de las unidades, la capacidad de negociación y los beneficios que logran los distintos tipos de establecimientos son dispares, situándose en el último eslabón de la cadena las microempresas y sus trabajadores, quienes tienen empleos de menor calidad (Gálvez, 2004).

Debido a lo anterior, las reformas laborales realizadas a partir del retorno a la democracia, a fin de restablecer un mayor equilibrio en las relaciones laborales, han tenido un impacto marginal para los trabajadores de la MEF. Un eje importante de las innovaciones apuntaba a fortalecer los derechos colectivos de los trabajadores en el ámbito de la empresa, pero las normas destinadas a promover la sindicalización, a garantizar la libertad sindical y el derecho a negociar colectivamente, no favorecieron a quienes se desempeñan en empresas con menos de ocho trabajadores, número mínimo exigido para ejercer derechos colectivos.

Los trabajadores de la MEF que están privados de estos derechos, precisamente en razón del tamaño de la empresa, no pueden mejorar sus condiciones de trabajo a través de la acción sindical y la negociación colectiva. Sólo rigen para ellos los derechos individuales consagrados en la ley laboral, que en el caso de estos trabajadores resulta poco eficaz, dado que puede serles dificultoso acceder a un sistema de solución de conflictos como el judicial. Sin embargo, el fortalecimiento de la función fiscalizadora de la administración laboral durante los últimos años puede favorecerlos.

D. LAS RELACIONES DE TRABAJO

En la MEF participan: el microempresario como empleador, los familiares y los trabajadores ajenos a la familia. A continuación se analizarán los efectos de la normativa laboral sobre cada uno de los miembros que integran la microempresa familiar:

1. El microempresario familiar como empleador

a) *El microempresario*

Definir al microempresario resulta primordial para los efectos laborales, pues él será el sujeto que debe cumplir con las obligaciones impuestas por la ley respecto de sus trabajadores.

Tal como establece el Reglamento de la Ley MEF, ésta es una empresa: "(...) perteneciente a una o más personas naturales que residan en la casa habitación, que puede desarrollar labores profesionales, oficios, industria, artesanía, o cualquier otra actividad lícita, ya sea de prestación de servicios o de producción de bienes, excluidas aquéllas peligrosas, contaminantes o molestas".

La MEF se define por lo tanto como una empresa. Para los efectos laborales, tal como se establece en el Código Laboral, una empresa es: "(...) *una organización de medios personales, materiales e inmateriales, ordenados bajo una dirección, para el logro de fines económicos, sociales, culturales o benéficos, dotada de una individualidad legal determinada*" (Art. 3 inciso 2° Código del Trabajo).

Para la ley laboral, lo que define a la empresa es la organización de medios destinados a un fin ordenados por una dirección. Por lo tanto, la propiedad de la empresa es poco importante para el Derecho Laboral. Así, por ejemplo, el Código Laboral declara que las modificaciones totales o parciales relativas a su "*dominio o mera tenencia*" no alteran los derechos de los trabajadores mientras subsista la empresa, de forma tal que estos derechos le serán exigibles al o a los nuevos titulares, en su calidad de nuevos empleadores y empresarios (Art. 4° inciso final C.T.).

Por el contrario, el reglamento de la Ley MEF supone un vínculo de propiedad entre la MEF y los microempresarios que no considera la ley laboral, pues para tener la calidad de microempresario es necesario participar en la propiedad de la MEF y residir en la casa habitación en que se desarrolla la actividad económica.

El requisito de dominio que exige el reglamento debe recaer en la empresa y no en el inmueble en que se instala la MEF. De esta forma, puede ostentar la calidad de microempresario familiar quien no sea dueño del inmueble, si reside en la casa habitación en que desarrolla la actividad como arrendatario, usufructuario, comodatario, o legítimos ocupantes a cualquier título. Además, la calidad de dueño del inmueble no convierte al propietario en microempresario familiar.

Desde el punto de vista del trabajador, es importante que se establezca con claridad quién es su empleador. Para discernir quiénes son dueños de la

empresa habrá que atender a la participación de las personas que integran la MEF en la actividad empresarial, según su aporte a la misma y su participación en los resultados. El aporte puede adoptar la forma de capital o bienes de capital –maquinaria y materias primas– o de trabajo. La participación en los resultados de la empresa supone que el microempresario asume el riesgo de ganancia o pérdida de la actividad. Así, el concepto de empleador establecido en la Ley MEF está definido en su calidad de microempresario y en función de sus efectos tributarios; en tanto el que señala el Código Laboral es definido a partir de la relación entre éste y sus trabajadores. Para efectos de la relación entre ambos debería primar este último concepto.

b) *El empleador*

Se tiende a identificar a la MEF con el microempresario, sin embargo, ambos son personas distintas: una es persona jurídica y la otra natural.

Una empresa es una persona jurídica y, según la legislación laboral chilena, puede tener la calidad de empleador. Empleadora es la persona natural o jurídica que utiliza los servicios del trabajador en virtud de un contrato de trabajo (Art. 3° letra a, C.T.).

La MEF es una persona jurídica susceptible de definirse como empleadora que está integrada por una o más personas naturales.

c) *El microempresario plural*

El ordenamiento laboral chileno admite solamente a un empleador, de manera que no considera la pluralidad de empleadores. Sin embargo, la Ley MEF admite la existencia de una MEF plural, puesto que define la casa habitación familiar como la residencia del o los microempresarios, y el lugar donde se desarrolla la actividad económica que constituye su giro. Ello contribuye a definir como empleadora a la MEF, en lugar de la o las personas que son los titulares de la microempresa.

Cuando la MEF está integrada por una pluralidad de personas es necesario preguntarse, ¿quién la representa como empleador? Para el Código del Trabajo, el empleador es el que, de manera habitual, ejerce funciones de dirección por cuenta o en representación de otro (Art. 4 C.T.). Esto se expresa en el ejercicio de la facultad de mando y del poder disciplinario, en virtud de los cuales el empleador puede, por ejemplo, dar instrucciones al trabajador o despedirlo. Si esta función la cumplen varios de los microempresarios, todos ellos serán representantes de la MEF a los efectos laborales.

Entonces, ¿para quién trabaja el asalariado? El criterio que permite discriminar al empleador es quién usa los servicios del trabajador. Si los servicios prestados son utilizados por la MEF, ésta será la empleadora. Es posible que en este caso exista una frontera difusa entre la actividad empresarial y la doméstica que asumen los distintos integrantes de la MEF, puesto que la actividad laboral se desarrolla en la casa habitación del microempresario. Puede suceder que el asalariado sea ocasional o regularmente destinado a cumplir funciones domésticas, que permitan al empresario o a otros integrantes de la MEF asumir labores productivas con mayor libertad y holgura. Así, por ejemplo, realizar compras domésticas, cuidado y traslado de hijos menores, tareas de aseo y cocina, podrán ser consideradas labores utilizadas por la MEF. Esto porque la expresión "utilizar" no supone una relación de causa/efecto inmediata entre la actividad laboral y el producto o servicio que ofrece la MEF, sino que comprende como sinónimos los conceptos de "aprovechar" y "valerse de".

En empresas convencionales se contratan trabajadores que asumen labores anexas a la producción y desempeñan trabajos que cubren necesidades domésticas de sus empleadores y de sus compañeros de trabajo, sin que se cuestione su calidad de trabajadores de la empresa. En el caso de la MEF, como el lugar de trabajo coincide con la casa habitación, se puede confundir el personal doméstico con el de la empresa.

E. LOS FAMILIARES, ¿EMPRESARIOS, TRABAJADORES O UNA TERCERA CATEGORÍA?

El derecho del trabajo clásico, que nos rige hasta hoy, determina que los sujetos son exclusivamente dos: los trabajadores y los empleadores. Al derecho del trabajo le es indiferente que el empleador y el trabajador estén o no vinculados por parentesco. La condición de familiar no es una categoría jurídica que excluya o restrinja la aplicación del estatuto laboral.

De los escuetos textos legales que regulan a la MEF, es posible deducir que se reconoce en ellos una tercera categoría de sujetos: los familiares que no tienen la calidad ni de empresarios ni de trabajadores de la misma. Es necesario, en primer lugar, aclarar la condición de trabajadores o empresarios entre las personas que participan en la MEF y tengan vínculos de parentesco con sus dueños. En segundo lugar, se debe observar si participan en la MEF otros sujetos que, siendo parientes y desarrollando su labor en la microempresa, no son ni trabajadores ni empresarios.

Uno de los requisitos que debe cumplir la MEF es que en ella no laboren más de cinco trabajadores extraños a la familia. Esta cláusula alude a dos

categorías de trabajadores: trabajadores extraños a la familia y los que son familiares.

El reglamento de la Ley MEF define como trabajadores extraños a *"(...) toda persona que no tiene domicilio en la casa habitación familiar, independiente de las relaciones de familia; y aquéllas que teniendo domicilio en ella no tienen un vínculo de parentesco con el legítimo ocupante"*. Esta definición sería absolutamente prescindible si no fuera porque oculta la de los trabajadores que no son extraños.

En efecto, la referencia a los trabajadores extraños no agrega ni resta nada a la aplicación del Código del Trabajo y sus normas complementarias, puesto que los trabajadores extraños corresponden a los asalariados sin ninguna particularidad ni diferencia. La importancia de la distinción radica en que la norma reconoce la presencia de trabajadores no extraños a la familia, los que se denominarán familiares. Las características de los familiares surgen por oposición a las de los trabajadores extraños.

En consecuencia, de acuerdo al reglamento de la Ley MEF, serán familiares "(...) *aquellos trabajadores que tienen domicilio en la casa habitación familiar y que tienen un vínculo de parentesco con el legítimo ocupante*". El lazo de parentesco debe configurarse con el legítimo ocupante de la casa habitación donde se desarrolla la actividad y no con quien o quienes tengan la calidad de microempresarios familiares.

El reglamento define como legítimo ocupante "(...) *al propietario, poseedor o mero tenedor que tenga derecho a ocupar la casa habitación familiar en que se ejerza la actividad económica que da origen a la microempresa familiar*". Los familiares trabajan en la MEF, de otra forma no habría habido necesidad de distinguirlos de los trabajadores extraños. Ello supone, aunque la norma no lo exprese, que los trabajadores extraños estarán afectos a la normativa laboral y previsional y los familiares no, pues el número de asalariados es uno de los criterios para determinar el tipo de empresa. Si los familiares no computan a este efecto, es que no son considerados trabajadores afectos al régimen jurídico de los asalariados.

Los llamados familiares no remunerados no tenían reconocimiento legal, aunque era una condición de actividad validada en las estadísticas laborales sobre empleo y que, según varios estudios, esconde cifras sobre trabajo infantil. La Ley MEF avanza en reconocerlos, dándole rango jurídico de trabajadores a esta categoría, aunque sea indirectamente o por exclusión.

En la categoría de familiares asalariados se incluye a parientes del microempresario familiar que no viven en su domicilio, pero que trabajan para ella. Se catalogan como trabajadores extraños y se rigen por las normas que regulan las relaciones laborales de aquellos que celebran un acuerdo, en virtud

del cual prestan servicios bajo subordinación y dependencia a cambio de una remuneración determinada.

Puesto que la Ley MEF tiene en cuenta a los familiares para fijar el límite de trabajadores extraños a la familia, se debe considerar que si en la MEF concurren familiares asalariados, se asimilan a trabajadores extraños; no importando su cantidad, se consideran para el cálculo del número máximo de trabajadores extraños a la familia.

En el caso de los familiares microempresarios con una MEF plural, es decir el titular de la MEF es más de una persona, es necesario desentrañar la concurrencia real o aparente de empresarios. Los elementos que permiten otorgar a un familiar, o a cualquier otro, la calidad de microempresario familiar son su participación en la propiedad de la MEF y su residencia. Si los residentes de la casa habitación de la MEF cumplen con estos requisitos, se definen como microempresarios familiares, sean o no parientes entre sí. Vale la pena destacar que la Ley MEF no contempla la figura de socios, aunque en la práctica sería la situación de familiares que comparten la propiedad de la microempresa familiar plural.

En la práctica, las MEF plurales están preferentemente integradas por familiares, dada la condición de residencia común, aunque no es un requisito de la ley el vínculo de parentesco para ser considerados como microempresarios.

La condición jurídica de los trabajadores en la MEF es clara y precisa. Éstos son trabajadores por cuenta ajena, afectos al sistema de protección general contemplado en el Código del Trabajo y a las normas de carácter previsional. La ley que las regula no propone a su respecto normas especiales ni estándares disminuidos. Optó por no establecer para estas empresas un régimen más benévolo en materia laboral, ni por disminuir algunos derechos reconocidos para trabajadores de unidades de mayor tamaño. En algunos países se han promovido estatutos laborales diferenciados para la PyME; en Chile no existen iniciativas al respecto, aunque los gremios que representan a la PyME demuestren su preocupación por este aspecto.

F. RELACIONES CON DETERMINADAS CATEGORÍAS LABORALES

Las microempresas familiares por cuenta propia son aquellas que no contratan trabajadores. En consecuencia, pueden estar constituidas por:

- Un empresario unipersonal.
- Un empresario plural.
- Un empresario unipersonal o plural, y familiares.

1. El trabajador por cuenta propia

Una proporción importante de las MEF está integrada por trabajadores independientes, definidos como aquellos que realizan oficios o ejecutan trabajos directamente al público (Art. 8, C.T.), o como quienes no dependen de empleador alguno (Art. 216 letra c, C.T.).

Los trabajadores que realizan su actividad en su domicilio comparten su condición de trabajadores independientes con la de microempresarios familiares, ya que responden exactamente a la definición que la Ley MEF y su reglamento hace de ellos.

Diversos estudios en la materia concluyen que, de manera urgente, estos trabajadores debieran ser incluidos como sujetos de tutela y protección, a través de políticas públicas relativas al trabajo de los independientes. Entre los argumentos que avalan esta posición está la precariedad de sus ingresos, su escasa capacidad de ahorro y los bajos niveles de protección social.

La legislación laboral enfrenta una disociación con la moderna organización del trabajo, a pesar de definirse como una disciplina en permanente adecuación a los cambios que se registran en las formas de producción. Esto se debe a que las definiciones de empleador y trabajador son inadecuadas, ocurriendo frecuentemente que al clasificar al trabajador como independiente, se le expulsa del ámbito de la protección. En los últimos años, se ha ido incorporando a esta categoría un número creciente de trabajadores que han dejado de ser asalariados, aunque gran parte de ellos mantienen un vínculo de trabajo con sus antiguos empleadores bajo formas que son diferentes a las subordinadas y dependientes.

Una situación equivalente sucede con los trabajadores independientes en relación a la Ley MEF. En las discusiones para aprobar esta norma, los legisladores tendieron a imaginar un modelo de microempresa con mayor desarrollo y potencial que el que efectivamente gran parte de los trabajadores por cuenta propia desarrolla en la práctica. De manera que este tipo de trabajador debe evaluar los beneficios que obtendrá por acogerse a la ley en función de los costos que les representa. Al regularizar su situación y convertirse en contribuyentes, los microempresarios familiares deben asumir costos y condiciones de operación que muchos trabajadores independientes, al operar desde la precariedad, no pueden implementar. La ley les ofrece, a cambio, simplificar trámites que como trabajadores no realizan.

2. Los falsos autónomos

La MEF que está integrada sólo por empresarios y/o familiares excluye la condición de trabajador asalariado de cualquiera de ellos, en consecuencia,

la actividad de estas personas no se regula por las normas laborales. El Derecho del Trabajo los califica como trabajadores independientes, categoría que es heterogénea. En ella se pueden distinguir:

- Los falsos autónomos: son aquellos totalmente dependientes que carecen de autonomía pero su relación con el empresario está formalizada por un contrato distinto del laboral.
- Los nuevos autónomos y los dependientes periféricos: son aquellos trabajadores que sin ser totalmente subordinados y dependientes tienen escasa autonomía.
- Los trabajadores independientes: caracterizados por una absoluta independencia contractual y autonomía, en la elaboración y comercialización de sus productos respecto de sus clientes.

Para el derecho laboral clásico, sólo los asalariados son sujetos tutelados, quedando pendiente la inclusión del resto de los trabajadores. El desafío se expresa en que, por un lado, el derecho que regula las relaciones laborales típicas del siglo XX resulta estrecho para contener las múltiples expresiones que adopta el trabajo en la actualidad. El informe a la Conferencia Internacional del Trabajo de 2003, en el ámbito de las relaciones de trabajo, alerta sobre los efectos de la difusión de las nuevas formas de empleo que no cuentan con la seguridad y protección estructurada alrededor de la relación clásica de trabajo.

Ésta es una preocupación central de las organizaciones sindicales que han visto la pérdida de derechos laborales de amplios contingentes de trabajadores, quienes en la actualidad se desempeñan de manera independiente. Arturo Martínez, presidente de la Central Unitaria de Trabajadores (CUT) señaló ante la Comisión Investigadora de los Derechos de los Trabajadores de la Cámara de Diputados, que "(...) *existe un millón de trabajadores independientes, entre los que se encuentran los taxistas. A ellos les gusta sentirse pequeños y medianos empresarios. Alguien inventó ese cuento y hasta la señora del kiosco de la esquina o la que vende sopaipillas se considera microempresaria. Ésos son trabajadores por cuenta propia que se ganan la vida solos, y a ellos no les podemos poner ese nombre, porque si le ponemos ese rótulo, cuando quieren acceder a las franquicias de los microempresarios no pueden, porque tienen una connotación distinta*".[8]

En Chile se ha incrementado el número de empresarios que no se registran como tales, lo que ha contribuido a aumentar la tasa de informalidad.

8 Sesión celebrada el lunes 10 de mayo de 2004.

Ésta se ha constituido en uno de los indicadores deficitarios al evaluar el progreso laboral en nuestro país (OIT, 2003).

Existen casos en que la microempresa coincide con un trabajador que realiza las mismas funciones y para la misma empresa que en el pasado fue su empleador. El abuso de las medidas organizativas de la producción dio lugar a la modificación del Artículo 478 del Código del Trabajo, el que sanciona la simulación en la contratación laboral y los subterfugios para ocultar o disfrazar la identidad del empresario. En los casos aludidos por la norma, el empleador no es el titular de la microempresa, generalmente víctima también del fraude, sino las unidades superiores de la organización productiva: sus "clientes".

Es difícil poder distinguir entre los trabajadores independientes propiamente tales de aquellos que lo son sólo aparentemente, ya que los límites entre trabajo dependiente e independiente son difusos. Para reconocer los derechos laborales de los trabajadores independientes es necesario despejar de este universo a los falsos autónomos o trabajadores por cuenta propia aparentes según el lenguaje de la OIT.

Tanto la doctrina, la jurisprudencia, como algunas normas jurídicas y acuerdos establecen criterios dirigidos a discriminar un empresario de un trabajador. Los más importantes son los que se mencionan a continuación:

- La subordinación y la dependencia son los criterios más clásicos para discernir si la actividad laboral que realiza un trabajador configura una relación laboral. Éstos son los elementos considerados por el Código del Trabajo al describir el contrato de trabajo.
- El trabajo por cuenta ajena, la integración del trabajador a una organización y la ajenidad en los riesgos de la empresa, son también descriptores eficientes para develar las formas más evidentes de elusión del estatuto laboral.
- Las circunstancias de hecho que rodean la actividad laboral son también determinantes en la calificación jurídica de la misma, puesto que el derecho del trabajo es tributario del principio de primacía de la realidad. Así, por ejemplo, el acatamiento de instrucciones, la disponibilidad del trabajador, la dependencia económica y el único cliente, concurren a configurar una relación laboral por sobre una de tipo comercial.

Del examen de estos criterios y de las circunstancias de hecho que rodean la actividad del trabajador, se desprende que existen relaciones de trabajo encubiertas como relaciones civiles y comerciales. La aplicación de la norma tiene como consecuencia la reasignación de responsabilidades a los empresarios involucrados en el contrato de trabajo oculto. Esto contribuye a mantener la transparencia del mercado de trabajo, evitando un subsidio de los empresarios

evasores y concentrar los recursos fiscales y políticas públicas hacia aquellos trabajadores que realmente tienen el carácter de independientes.

Algunas MEF se encuentran en esta zona gris. En ella se combina la independencia contractual con la subordinación en la organización del trabajo a través de diversas formas de subcontratación o de dependencia contractual y la autonomía en la organización de actividades mediante del trabajo a domicilio. Estas figuras dejan a las MEF en situaciones de inestabilidad y desprotección.

3. La evolución del trabajo autónomo y dependientes periféricos

En la actividad laboral de las personas surgen relaciones en las que el trabajador, si bien no depende de un empleador, tiene un escaso margen de autonomía, lo que los vuelve tremendamente vulnerables. En estas relaciones no se constata un ánimo de engañar ni la intención de evadir la condición de empleador, sino que han sido definidas como objetivamente ambiguas.

A propósito de las trayectorias laborales de las personas y del incremento de las nuevas formas de empleo (Gálvez, 2004), se ha utilizado un esquema que describe el desplazamiento desde el trabajo dependiente al independiente, en el que se constata una categoría intermedia de dependientes periféricos. Las variables utilizadas para calificar a estos trabajadores son el grado de dependencia contractual y el grado de autonomía o subordinación en el proceso de producción. En esta categoría se pueden encontrar casos de subcontratación, trabajo a domicilio, la comercialización de productos de terceros y la prestación de servicios a terceros, entre otras.

4. Los contratistas en la MEF

Aun cuando cerca del 80% de los microempresarios comercializan sus productos directamente al consumidor final, en lo que ha sido considerado como una expresión de su débil inserción en la cadena productiva, es necesario reconocer que las cadenas de subcontratación operan de manera compleja y los vínculos sobrepasan los espacios nacionales. Sin embargo, existen actividades y sectores donde las microempresas se integran en forma descentralizada a la organización de la producción. En estos encadenamientos, las unidades periféricas están constituidas en parte significativa por personas naturales o empresas de menor tamaño, productividad y formalización. Es necesario, por lo tanto, revisar con atención lo que establece la Ley MEF para estos casos.

Esta normativa modifica el Artículo 26 de la Ley de Rentas Municipales, y reconoce estos encadenamientos, aunque les resta eficacia jurídica al señalar

que "(...) *los trabajos que se ejecuten por las microempresas familiares, por encargo de terceros, se entenderán, para todos los efectos legales, que se realizan por cuenta de quien los encarga.*"

Y el reglamento agrega en su Artículo 5 que "(...) *se entenderá por 'trabajo ejecutado por encargo de tercero:' 4° la prestación de servicios y la producción de bienes, efectuada por una microempresa familiar a un vendedor o prestador de servicio* (...)."

5. El régimen tributario

Invocando la norma establecida por la Ley MEF, el SII distingue entre las MEF que son contratistas de las que comercializan sus productos directamente al público. Para las MEF que produzcan bienes o servicios para consumidores finales, se aplica un procedimiento simplificado. Por el contrario, el microempresario que efectúe ventas para terceros intermediarios no está exento del procedimiento normal de verificación de actividades.

De acuerdo a lo que establece el SII por disposición de la propia ley, la relación entre el microempresario familiar y quien le encarga un trabajo no configura una prestación si entre ambos no existe una venta ni una prestación de servicios, de manera que no se generan los impuestos que gravan este tipo de operaciones (Circular N° 60, 2002).

En consecuencia, la subcontratación de una MEF tiene incidencia en los efectos tributarios tanto al formalizar sus actividades –impidiendo a las MEF contratistas favorecerse del régimen simplificado– como para excluir del pago de impuestos las operaciones entre la MEF y quien encarga el trabajo.

6. El régimen laboral

Considerar que los trabajos ejecutados por las MEF a pedido de terceros se realizan por cuenta de quien los encarga, es una ficción legal de amplio alcance. La Ley MEF se refiere a "*todos los efectos legales*", lo que la hace aplicable a todo el ámbito impositivo, y no sólo a la aplicación de la Ley MEF. Al referirse el legislador a "*todos los efectos legales*", quiso extender su alcance más allá de la Ley de Rentas Municipales –que la Ley MEF modifica, regulando a su vez la obtención de la patente municipal– incluyendo todo el régimen tributario de las MEF.

Sin embargo, puede también entenderse que el significado de la expresión "*para todos los efectos legales*" excede el ámbito tributario y compromete a todo el régimen jurídico de la MEF. En este entendido, los trabajos realizados por la MEF se considerarán realizados por quien se los encargó, lo que tiene

consecuencias en el ámbito laboral. Supone la ajenidad del producto elaborado por una MEF, cuando ésta es contratada por otra, y por lo tanto, se reúnen las condiciones para configurar una relación laboral.

La Ley MEF presume que el trabajo fue realizado por quien lo encargó, no por la MEF. En consecuencia, la propiedad del producto o servicio será de quien lo encarga. Esta precisión es de suma importancia, porque en el fundamento del contrato laboral es que el trabajador enajena el resultado de su trabajo y, a cambio de ello, no participa de los riesgos de la producción. En tal relación, el empresario es propietario del producto originariamente sin que requiera de una transacción mediante la cual el trabajador le confiera el dominio sobre el resultado de su trabajo, siendo suficiente el contrato para atribuirle tal propiedad. Estos supuestos se pueden identificar en el vínculo entre la MEF contratada y el tercero que le encarga un trabajo en las condiciones que la ley establece; en éstas pasaría a ser un trabajador de la empresa mandante.

Sin embargo, para considerar a la MEF como un tercero que encarga el trabajo, deben darse los demás requisitos del contrato laboral: que el trabajador sea una persona natural y que el trabajo se realice bajo subordinación y dependencia.

Es probable que el legislador no haya pretendido omitir, en todo el orden jurídico, la condición de productor de la MEF cuando atiende un encargo de un tercero, sino exclusivamente en el de la Ley MEF, dado que ésta modifica la Ley de Rentas Municipales y el régimen tributario, pero no cambia los demás aspectos como el ámbito laboral. Tal extensión puede convertir al titular de la MEF en un trabajador dependiente del tercero, lo que no está considerado en el espíritu ni en la letra de la ley.

7. El trabajador a domicilio

El trabajador a domicilio está definido como aquel que presta servicios en su propio hogar o en un lugar libremente elegido por él (Art. 22, C.T.). Cuenta con cobertura de la legislación laboral desde la derogación de su exclusión entre las categorías reconocidas por el Código del Trabajo, luego de la reforma del año 2001.

La definición de trabajador a domicilio y de MEF unipersonal, que produce bienes o presta servicios por encargo de un tercero, puede contener una misma realidad. Ello plantea el problema de definir el régimen jurídico que debe aplicarse: si el laboral o el estatuto de la empresa.

Uno de los elementos esenciales del contrato de trabajo es que el trabajador es siempre una persona natural. En consecuencia, no puede ser simultáneamente una empresa aunque sea unipersonal. Por esta divergencia,

resulta necesario evaluar la compatibilidad de la condición de trabajador a domicilio –aprovechando la tutela que las normas laborales y previsionales que la legislación le reconoce– con las ventajas que la Ley MEF puede suponerle al mismo sujeto, si se constituye como tal.

En el régimen propuesto por la Ley MEF, las ventajas del microempresario familiar para obtener permisos con más agilidad, pagar menos tasas municipales y eventualmente tributar bajo un régimen más benevolente, favorecen a determinadas iniciativas más que a otras. En efecto, para aquellas MEF que se identifican con trabajadores a domicilio, la Ley MEF probablemente no les suponga un beneficio comparable al de gozar de la condición de trabajador.

Por un lado, la condición de microempresario familiar excluye la de trabajador a domicilio, por lo que no tendrá acceso a los derechos derivados de esta última condición. Por otro, su formalización como MEF no le supone una ventaja adicional a la pérdida de la condición de trabajador. Como trabajador, no requiere de autorizaciones municipales y no tributa sobre sus utilidades sino sobre sus remuneraciones, impuestos de los cuales estará exento en la inmensa mayoría de los casos.

Sin embargo, el trabajador puede verse obligado o presionado a modificar su condición jurídica de asalariado a microempresario, sea por la autoridad o por el empleador. La autoridad municipal puede calificar al trabajador a domicilio como sujeto de contribuciones, en la medida que su actividad se enmarque en la definición de la Ley de Rentas Municipales que grava *"(...) el ejercicio de toda profesión, oficio, industria, comercio, arte o cualquiera otra actividad lucrativa secundaria o terciaria, sea cual fuere su naturaleza o denominación*" (Art. 23). El empleador de un trabajador a domicilio se verá favorecido con el cambio porque cesarán sus obligaciones como empleador, trasladando al trabajador el riesgo empresarial.

G. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

1. La cobertura de la ley

La Ley MEF se circunscribe a unidades que se denominan familiares, entendiendo por tales aquellas que se desarrollan en la casa habitación del o los microempresarios, lo que predetermina una cobertura o campo de aplicación que deja fuera a las microempresas que operan en otros locales que no sean la vivienda que habitan.

Las particularidades que hacen de una microempresa una MEF no justifican, a primera vista, un régimen particular que no pueda aplicarse a todas

las microempresas. La residencia y el vínculo de parentesco no parecen relevantes como discriminadores para acceder a las ventajas de la reforma si se trata de promover el emprendimiento de pequeños negocios.

La cobertura de la Ley MEF, determinada por el carácter familiar que se le exige a la microempresa, se contradice con su contenido. Como se observó anteriormente, esta norma se dirige principalmente a las unidades productivas de rasgos empresariales, antes que a aquellas iniciativas de cuentapropistas o unidades de subsistencia. Sin embargo, son estas últimas las que mayoritariamente cumplen con los requisitos de la MEF, pues se desarrollan principalmente en la residencia familiar e involucran a miembros de la familia.

Las relaciones laborales tienen lugar principalmente en las microempresas que constituyen un proyecto productivo antes que una forma de autoempleo, ya que es en ellas donde tiene lugar preferentemente la contratación de trabajadores en calidad de asalariados. Los aspectos laborales del funcionamiento de la microempresas, en consecuencia, tendrán incidencia principalmente en estas últimas.

Es probable que al limitar la iniciativa a las MEF, el objetivo del legislador haya sido definir unidades pequeñas y de fácil identificación, para observarlas como unidades de control de procesos que, de ser exitosos, pueden extenderse a toda la microempresa. De ser así, las potencialidades de la ley serán mayores en un universo más amplio que al que está actualmente dirigido.

2. El contenido laboral de la Ley MEF

La Ley MEF no contiene normas laborales. Sin embargo, directa o indirectamente incide en el régimen jurídico de los trabajadores que se desempeñan en las MEF, especialmente en aquellas iniciativas que tienen una proyección empresarial donde se verifican relaciones laborales.

En primer lugar, la Ley MEF permite precisar la condición laboral de los sujetos que intervienen en la microempresa familiar, sea como empleadores o como trabajadores. En segundo lugar, acoge el concepto de familiar no remunerado excluyendo de la condición de trabajador a quienes siendo parientes y residiendo en la casa habitación sede de la MEF, trabajen en ella. Reconoce como una categoría jurídica a los familiares no remunerados, aunque sea por oposición al concepto de "trabajadores extraños" que utiliza.

Sin embargo, como consecuencia de la promulgación de la Ley MEF en el ámbito laboral, surgen líneas de acción y reflexión consonantes con su espíritu. Por una parte, ofrece un instrumento útil para dirigir una política de control en el ámbito laboral dirigida a microempresas que operan en la vivienda y focalizar la asistencia al cumplimiento de las normas, favoreciendo las condiciones de

trabajo de sus integrantes. Por otra, se observan vacíos respecto del tratamiento de las categorías de trabajadores que no son asalariados extraños a la familia, lo que deberá ser subsanado en el corto plazo.

3. La asistencia al cumplimiento de las normas laborales

La identificación de la MEF como unidad de trabajo asalariado permite reorientar la función de los órganos fiscalizadores para favorecer el cumplimiento de las normas, de forma que los mínimos establecidos en la ley sean accesibles a los trabajadores de la MEF y exigibles a los microempresarios.

La actividad fiscalizadora en el ámbito laboral contempla acciones dirigidas a fomentar el cumplimiento de los derechos de los trabajadores, objetivo que no se logra con la sola aplicación de sanciones, sin que se garantice el restablecimiento del derecho vulnerado y el cambio de conducta del infractor. No sólo el costo asociado al cumplimiento es un elemento de inobservancia de la norma. En la microempresa se suma al factor económico, el desconocimiento, la inutilidad aparente o real de ciertas normas, y los trámites asociados a la misma. Esto contribuye a que los microempresarios que no cuentan con la información, la tecnología, el personal ni el tiempo para la correcta y cabal aplicación de la ley laboral y provisional, cometan infracciones.

Por ello, la oferta pública de capacitación y asistencia técnica hacia este segmento de empresarios debe contemplar el aspecto laboral, supliendo las carencias que se asocian al sector. En ese sentido apunta la reforma laboral que permite sustituir las multas –aplicadas a los microempresarios por infracciones a la legislación laboral–, por capacitación.

La política pública hacia la microempresa debe considerar la dimensión laboral, contribuyendo a mejorar la calidad del trabajo que ofrece, sin poner en riesgo la viabilidad del proyecto empresarial.

La Ley MEF y la reforma del Código del Trabajo que permite la sustitución de la multa por capacitación contribuirán a permitir el acceso de las MEF a la capacitación gratuita, puesto que los requisitos exigidos se facilitan con las siguientes normas:

- La iniciación de actividades mediante el trámite simplificado exigido en el requisito N° 1 y la determinación de los trabajadores extraños a la familia cuyos salarios contarán para determinar el requisito N° 2, son contribuciones de la Ley MEF que permitirán, a quienes se constituyan como tales, favorecerse de esta capacitación gratuita.
- El Artículo 477, incisos 5° y 6° del Código del Trabajo, deja sin efecto las multas al microempresario que haya optado por capacitarse en el Progra-

ma de la Dirección del Trabajo y no lo inhibe de optar a la capacitación que ofrece el SENCE.

- Los programas de empleo de emergencia PROEMPLEO[9] que se canalizan localmente, también deben considerar como beneficiarios preferentes a las microempresas locales, lo que permite obtener trabajo y trabajadores sin los costos asociados al desplazamiento, a la vez de aprovechar las redes locales de protección social.

Durante el año 2004, el programa PROEMPLEO bonificó a todas las empresas beneficiadas con el 40% de un Ingreso Mínimo Mensual (IMM),[10] hasta por $50.000, para capacitar a sus trabajadores, por una sola vez, en un período máximo de cuatro meses. El programa también favorece a las MEF ya que pueden postular los contribuyentes del Artículo 22 de la Ley del Impuesto a la Renta (pequeños contribuyentes tales como: pequeños mineros artesanales, suplementeros, pequeños comerciantes que desarrollan actividades en la vía pública, pescadores artesanales y propietarios de un taller artesanal u obrero).[11]

La iniciativa estatal hacia los actores económicos debe estar inspirada por el principio de concentración, decretado en la Ley de Bases de la Administración del Estado, que establece la obligación de autoridades y funcionarios de velar por la eficiencia, procurando la simplificación y rapidez de los trámites, el mejor aprovechamiento de los medios disponibles, y la coordinación y unidad de acción. Esto permite que los distintos órganos del Estado actúen coordinadamente en pos del objetivo de promover el cumplimiento normativo, ofreciendo al microempresario los instrumentos, la capacitación y la asistencia técnica adecuados a su realidad.

Cumple esta función el Comité Público Privado, coordinado por el Ministerio de Economía, organismo donde concurren representantes de los diversos servicios públicos con competencia en los distintos aspectos de la MEF. Es importarte destacar al interior de este órgano la dimensión laboral de la MEF y promover políticas destinadas a la consecución de trabajos de calidad, cambiando la clásica identificación que asocia la microempresa a precariedad laboral.

---

9 PROEMPLEO, es un programa de contratación a la mano de obra, administrado por el SENCE.

10 Al 30 de noviembre del 2005, el IMM era de $127 500, lo que equivale a US$ 246.3.

11 Sin embargo, se excluyen del subsidio las empresas nuevas que no hayan realizado, a lo menos, una declaración de impuesto a la renta, y a las que, habiendo declarado dicho impuesto en el año tributario 2004, no hayan tenido ingresos del giro (percibidos o devengados).

4. La aplicación de la ley laboral en la microempresa

La promulgación de la ley invita a analizar la pertinencia de la aplicación del régimen laboral y el estatuto empresarial vigente para las pequeñas unidades de producción.

El contenido de ciertas normas y los procedimientos destinados a su cumplimiento y control, muchas veces conspiran contra el respeto de las mismas. La microempresa que contrata trabajadores ha sido objeto de iniciativas promocionales para su consolidación y desarrollo en distintos aspectos, mas no en el laboral. Por su parte, los gremios empresariales han insistido en la necesidad de adoptar un régimen laboral diferenciado que sea más adecuado a la realidad de la microempresa.

Sin embargo, las normas legales garantizan estándares mínimos que, a su vez, consagran condiciones de trabajo compatibles con un trabajo decente. En cualquier empresa, estos mínimos pueden ser mejorados por la acción sindical y por la negociación colectiva. Este no es el caso de la microempresa, ya que los derechos a la sindicalización y negociación colectiva están vedados en la práctica para los trabajadores de empresas de este tamaño.

Las microempresas no cuentan en Chile con representación sindical dada la estructura legal de la sindicalización y de la negociación colectiva. Por ello, el cumplimiento de las normas legales reviste mayor importancia.

Promover regímenes laborales diferenciados según el tamaño de la empresa conlleva el riesgo de romper los supuestos de la competencia entre ellas. Asimismo, una normativa diferenciada para las empresas en función de su tamaño encuentra un serio obstáculo en las nuevas formas de producción, la que disgrega a la empresa de forma tal que su tamaño es difícil de dimensionar. Por lo mismo, la determinación precisa de las unidades de producción y su delimitación en los encadenamientos productivos, es condición necesaria para abordar iniciativas de este tipo. Sólo así se evitará que las normas tendientes a favorecer a las pequeñas empresas, intensivas en mano de obra, terminen beneficiando a la gran empresa a través de los encadenamientos de los que participan en una posición dominante.

A su vez, la adaptación del derecho del trabajo no debe ser entendida como una forma de disminución de derechos y de tutela estatal; más bien, puede tener como objetivo mejorar su cobertura evitando reglamentaciones complejas, excesivas, rígidas y obsoletas. Montero y Morris (2002) apelan a una normativa básica respetada por las partes que resulte fácil de controlar por la Administración.

En esta perspectiva, favorecer la cobertura de la legislación laboral a través de su adaptación tiene por objeto llegar a un mayor número de trabajadores

que están al margen de su aplicación –ya sea por falta de conocimiento de las normas laborales, la profusa reglamentación o su inadecuación a la realidad de la microempresa– y mejorar las posibilidades del microempresario, y particularmente a las MEF.

Una revisión de las normas vigentes y sus reglamentos, orientada a garantizar condiciones mínimas en materia de remuneraciones, jornada y descansos, salud y seguridad, y la cobertura de los sistemas de seguridad social, puede conciliar la necesidad de protección social con los imperativos de la economía, sin que con ello se comprometa la calidad del empleo de los trabajadores de las MEF.

La revisión de la legislación así inspirada no tiene como objetivo establecer un régimen más favorable a la microempresa, sino el de adecuar aquellas disposiciones que objetivamente no pueden ser cumplidas por estas unidades, así como aquéllas cuyo cumplimiento no asegura ni garantiza ningún derecho para el trabajador.

Por su parte, la Administración debiera contribuir poniendo a disposición de estos empresarios los instrumentos adecuados para que den cumplimiento a las obligaciones de registro y control, e incluso realizar las operaciones necesarias para ello. Por ejemplo, ofrecer el pago de cotizaciones, el libro de asistencia cuando sea necesario, la afiliación a los organismos de la seguridad social, la tramitación de las licencias, la declaración de los accidentes. Un antecedente de ello es la ventanilla empresa en Internet de la Dirección del Trabajo, el Instituto de Normalización Provisional (INP), el SENCE, y algunos organismos privados de seguridad social, los que debieran considerar el apoyo y asistencia estatal a los microempresarios que no cuentan con servicio de Internet ni tienen habilidades en ese ámbito.

5. El microempresario en cuanto trabajador y sujeto de protección

Las categorías jurídicas empleador-trabajador son menos excluyentes en la realidad concreta que en la norma. En la MEF se desempeñan codo a codo los empresarios y los trabajadores. Los microempresarios familiares muchas veces enfrentan situaciones económicas difíciles, tanto o más que las que confronta el trabajador independiente frente a los demás sujetos que participan del negocio, o como las que vive el asalariado ante el empleador. Su vulnerabilidad está determinada no sólo porque se vincula económicamente con quien compra el resultado de su trabajo, sino también con proveedores, instituciones de crédito, etc. No goza como los demás de normas que limiten su responsabilidad, garanticen sus derechos o aseguren sus riesgos; más bien, tiene

las responsabilidades de un empresario y la calidad de vida de un trabajador, sin gozar de las ventajas de ninguno de los dos.

Las grandes empresas registran índices de cumplimiento de la legislación superiores a los que revelan las estadísticas para las pequeñas y especialmente para las microempresas. En estas últimas, es donde justamente existe ausencia de sindicalización, se concentran los mayores niveles de incumplimiento y las peores condiciones de trabajo. Pero, a través de las complejas formas que hoy adopta la producción, resulta evidente que las grandes empresas que registran buenos estándares de cumplimiento se favorecen del incumplimiento de aquellas que subcontratan por precios que no les permiten a estas últimas responder a los derechos mínimos de los trabajadores.

La microempresa absorbe la progresiva privatización de vastos sectores de trabajadores que requieren de protección y tutela. Es por ello que en las últimas décadas se ha promovido la ampliación de los sistemas de protección social, a fin de considerar sujetos de protección a un contingente creciente de empleadores y trabajadores independientes.

El Informe de la 87ª Conferencia Internacional del Trabajo denominada "Trabajo Decente" (OIT, 1999) destaca la necesidad de representar a todos los trabajadores y no exclusivamente a aquellos que están amparados por la legislación laboral, en clara alusión a las categorías excluidas de trabajadores, como aquellos que se desempeñan en el sector informal.

Por otro lado, y en relación con los límites del derecho del trabajo, la extensión excesiva de los derechos laborales supone imponer obligaciones o cargas a quienes deben respetarlos o garantizarlos. De esta forma, el mayor número de personas protegidas conlleva obligaciones correlativas a los derechos que se reconozcan, obligaciones que pesarán sobre los empleadores o sobre el Estado.

La heterogeneidad de expresiones laborales que contempla el universo complejo, como el que analizamos, debe verse reflejada en el sistema jurídico. En este sentido, iniciativas para flexibilizar la legislación podrían contribuir a mejorar la cobertura de los derechos en el trabajo.

El apoyo a la MEF puede permitir retribuir razonablemente los beneficios entre sus integrantes y garantizarles un trabajo decente, tanto a los microempresarios como a sus asalariados. La Ley MEF podría ser el inicio de este camino.

BIBLIOGRAFÍA

Baltera, P. 2003 *Pequeña empresa: El otro emprendimiento* (Santiago, Dirección del Trabajo).

Bravo, D. 2002 *Desarrollo se escribe con PyME: El caso chileno* (Santiago, FUNDES Internacional).

Comité Público Privado de la Pequeña Empresa, 2004 *Cuenta pública sobre el estado de avance del cumplimiento del Estatuto para el Fomento y Desarrollo de la Pequeña Empresa* (Santiago, SERCOTEC).

Dirección del Trabajo, 2003 *La justicia del trabajo en Chile: Realidad y perspectivas. Análisis de 1.400 causas laborales de Santiago, San Miguel y Puente Alto* (Santiago, Departamento de Estudios).

Gálvez, T. 2004 *Una propuesta para caracterizar a los vendedores* (Santiago, Dirección del Trabajo).

Gazmuri, C. 2004 *La justicia del trabajo en Chile: Realidad y perspectivas* (Santiago, Dirección del Trabajo).

González, I.; Van Klaveren, A. 2004 *Creando oportunidades: Ley de promoción de la microempresa familiar.* Taller de Práctica Profesional (Santiago, Universidad Alberto Hurtado).

Mac-Clure, O. 2001 *Las microempresas: ¿Una solución a los problemas de empleo?,* Revista Proposiciones N° 32 (Santiago, Sur Ediciones).

Maggi, C. 2000 *Presente y futuro de las relaciones público-privadas en Chile: El caso de las políticas de fomento a la PyME.* Proyecto FLACSO (Santiago, Fundación Ford).

Mideplan, 1998 *Caracterización de las microempresas* (Santiago, Mideplan).

Montero, C.; Morris, P. 2001 *Mercados laborales y políticas ocupacionales en los países del Mercosur y Chile.* Seminario Prosur (Santiago, Fundación Friedrich Ebert).

OIT, 1997 *Condiciones generales para fomentar la creación de empleos en la pequeña y mediana empresa.* Informe V, 85.ª Reunión, Conferencia Internacional del Trabajo (Ginebra, OIT).

____ 1997 *Actividad normativa de la OIT en la era de la mundialización.* Memoria del Director General, 85.ª Reunión, Conferencia Internacional del Trabajo (Ginebra, OIT).

____ 1999 *Trabajo decente.* Memoria del Director General, 87.ª Reunión, Conferencia Internacional del Trabajo (Ginebra, OIT).

____ 2003 *Panorama laboral, 2003* (Lima, OIT).

Supiot, A. (coord.) 1999 *Trabajo y empleo. Transformaciones del derecho del trabajo en Europa* (Valencia, Tirant to Blanch).

Tokman, V. 2001 *De la informalidad a la modernidad* (Santiago, OIT).

Valenzuela, M. E.; Venegas, S. 2001 *Mitos y realidades de la microempresa en Chile: Un análisis de género* (Santiago, CEM).

CAPÍTULO VI

Conclusiones y recomendaciones

Roberto Di Meglio, Gerhard Reinecke y María Elena Valenzuela

A. INTRODUCCIÓN

En este capítulo se presentan algunas recomendaciones para la futura aplicación de la Ley de Microempresas Familiares (MEF), basadas tanto en el diagnóstico de los diversos capítulos de este libro como en consultas directas con los principales actores de la aplicación de la ley e informantes claves.

Los antecedentes recopilados en los capítulos de este libro han permitido analizar la aplicación de la Ley MEF desde varias perspectivas. A pesar de ser una buena ley, los problemas prácticos en la aplicación han limitado su impacto en el desarrollo de las microempresas del país. La identificación de estos problemas lleva a plantear una serie de recomendaciones. Además de resumir los capítulos anteriores, se realizó una serie de consultas directas a varios actores involucrados y expertos para afinar tanto el diagnóstico como las recomendaciones.

B. CLAROSCUROS: LOS RESULTADOS DE LA APLICACIÓN DE LA LEY DE MICROEMPRESAS FAMILIARES

La Ley MEF se enmarca en una nueva visión sobre el fomento productivo hacia la pequeña y microempresa. Este cambio de enfoque intenta superar la histórica falta de atención hacia el sector a través de políticas selectivas de promoción y apoyo. Del mismo modo, se propone modificar la lógica de tipo más bien asistencialista que había caracterizado el tratamiento de las microempresas en el pasado y que no había logrado potenciar el desarrollo del sector.

En el presente se reconoce que hay diversas condiciones que dificultan el desarrollo del sector microempresarial. Algunas tienen que ver con sus

características y competencias endógenas, pero hay también diversos factores del entorno que las afectan en mayor grado –o de manera diferente– que a las empresas de mayor tamaño. Entre los problemas que demandan atención pública están aquellos vinculados a la estructura regulatoria, y con este propósito se ha creado la Ley MEF y su reglamento.

Desde algunos puntos de vista, la aplicación de la Ley MEF ha sido una experiencia sumamente exitosa. Mientras que tradicionalmente las microempresas se concebían ya sea como "una empresa como cualquier otra" o como meros receptores de políticas sociales, la Ley MEF redimensiona la importancia del entorno regulatorio y su necesidad de adecuarlo para el desarrollo de los distintos tipos de emprendimientos. Ubica así el tema regulatorio en el centro de la atención. La ley establece condiciones que se ajustan en mayor medida a la situación de las microempresas que operan desde el hogar de su propietario, lo cual contribuye a aumentar sus posibilidades para formalizarse. Por otra parte, al centrarse en las microempresas que operan desde la vivienda, la Ley MEF apoya indirectamente el desarrollo de emprendimientos a cargo de mujeres. La proporción de microempresas que funcionan en la vivienda cuya propietaria es una mujer es significativa, pero se trata en muchos casos de negocios que permanecen en la informalidad y alcanzan bajos niveles de ventas y productividad.

La Ley MEF también puede ser considerada como catalizador de un incipiente cambio cultural en el papel del sector público, en general, y en los municipios, en particular, y su relación con el sector microempresarial. En vez de conceptualizar la formalización de las empresas únicamente desde el ángulo del control, la Ley MEF cambia el eje y en su aplicación establece el principio de la confianza y le da un mayor protagonismo a las declaraciones en las cuales el microempresario familiar se compromete a respetar las regulaciones establecidas por la ley. Del mismo modo, entrega un protagonismo mayor al municipio, reubicando en las instituciones con expresión territorial el impulso al desarrollo económico local. Se sitúa así en el marco de un proceso de descentralización que implica la reasignación de responsabilidades, atribuciones y recursos a los municipios.

Pero la experiencia de la aplicación de la Ley MEF también ha sido una experiencia de trabas y desafíos pendientes. Un importante problema detectado es la diversidad de organismos a cargo de diferentes áreas de fomento productivo y una cultura organizacional poco apropiada para enfrentar el cambio de orientaciones. La escasez de recursos se ha combinado con problemas institucionales, especialmente aquellos que se han presentado debido a la gran fragmentación en la toma de decisiones en materias relacionadas con la promoción del desarrollo del sector microempresarial. Como resultado práctico,

las instituciones a cargo de la implementación de la ley –en tanto responsables de una buena parte de las políticas de fomento productivo– han tenido poco peso dentro de las estructuras gubernamentales responsables de las políticas económicas y fomento productivo. Se observa una importante carencia de instrumentos de política que les permitan ejercer un efectivo rol coordinador de la acción pública.

Los resultados de la aplicación de la Ley MEF han sido mixtos. Si bien una parte de la cultura organizacional del sector público ha sido resistente a la reorganización que exigen las políticas de fomento productivo, otra parte ha visto en estos cambios una oportunidad de innovación y mejoramiento de la gestión. En varios sentidos, la Ley MEF ha dado oportunidades para un trabajo de colaboración interinstitucional con resultados positivos –por ejemplo, entre SERNAM y SERCOTEC–, lo que más allá de la aplicación de la Ley MEF puede traer beneficios más amplios para la integración de políticas.

Al intentar identificar el impacto de la Ley MEF, no puede dejar de mencionarse que el número de empresas formalizadas a través de ésta sigue siendo muy bajo en comparación al universo que potencialmente se podría acoger a ella. De acuerdo a información oficial, a comienzos de 2005 se habían formalizado alrededor de 3 000 microempresas familiares.[1] Aunque de acuerdo a informaciones extraoficiales, esta cifra sería mayor, ésta no constituye un universo significativo. En muchas comunas, la aplicación de la ley se vio transitoriamente interrumpida debido a una interpretación de la ley por parte de la Contraloría General de la República que determinaba el requisito de contar con el certificado de recepción final de obra para la vivienda desde la cual la microempresa operaba antes que el municipio pudiera otorgarle patente de MEF. Este *impasse* fue resuelto con la aprobación de una ley interpretativa que dejó sin efecto la determinación de la Contraloría y el proceso de formalización ha sido retomado con mayor fuerza a partir del segundo semestre de 2005.

Aun cuando la evidencia sobre los efectos de la ley todavía es limitado, al parecer ha sido más exitosa en su llegada a empresas que por algún motivo ya tenían contactos con la municipalidad –por ejemplo, por haber sido formalizada con otro estatus legal anteriormente o por haber participado en alguna actividad de fomento productivo– que a empresas totalmente informales sin contactos previos con las autoridades.

En el caso de una aplicación más masiva que incluya a empresas que hasta el momento han funcionado de manera totalmente informal, la ley tiene el potencial de contribuir a un mejor desarrollo empresarial de estos

1 http://www.gobiernodechile.cl/logros/logros.asp?id_logro=14

emprendimientos que también se reflejará en una mejor calidad de empleo para las personas que trabajan en ellos y una mayor capacidad de creación de empleos. Sin embargo, una estimación de dicho impacto se podrá hacer solamente cuando el número de empresas acogidas sea mayor y se tengan mayores antecedentes sobre la trayectoria de las empresas antes y después de su formalización a través de la Ley MEF. Necesariamente, un estudio de esta naturaleza también deberá considerar posibles discrepancias entre los segmentos de microempresas que se pretende beneficiar a través de la Ley MEF, y los segmentos a los que efectivamente se llega. La literatura sobre el tema abunda en ejemplos que muestran la importancia de los determinantes de género, así como de algunas variables básicas como el tamaño y el sector económico de la microempresa, las cuales inciden de manera determinante en el logro de resultados.

C. UNA LEY BUENA PERO PERFECTIBLE

A partir del estudio de la Ley MEF se puede concluir que está bien formulada y que además por su sencillez es fácil de entender para potenciales beneficiarios. El punto que necesitaba clarificación, dado que generó trabas a la aplicación, en la práctica fue la exigencia de contar con la recepción final de obras para poder acogerse a la ley según la interpretación de la Contraloría de la República. Una vez que este problema fue solucionado, el texto legal ya no parece ser el punto más urgente para llegar a una aplicación más amplia de la Ley MEF.

De tal modo, aun cuando en su actual formulación la Ley MEF es útil para promover la creación y formalización de microempresas familiares, más adelante podría pensarse en leyes y políticas complementarias que aseguren el vínculo entre la Ley MEF y otros beneficios para microempresas, por ejemplo a través de políticas de fomento productivo que pongan especial atención a las desventajas de género que enfrentan las microempresarias, políticas de acceso al crédito y a otros servicios de desarrollo empresarial o políticas de desarrollo económico local que privilegien el rol del sector microempresarial como eje del territorio. Entre los aspectos prioritarios a ser tomados en cuenta en el futuro cercano está la formulación de políticas previsionales que protejan a microempresarios y microempresarias frente a las contingencias que en su período de vida activa les pueden impedir trabajar –considerando además en el caso de las mujeres las situaciones ligadas a la maternidad– y los prepare para la etapa de la vejez. Al igual que para el resto de los empresarios que poseen micro y pequeñas empresas, para los y las titulares de microempresas familiares no se previó algún sistema que incentive o, al menos, facilite su acceso a sistemas previsionales de amplia cobertura, ni siquiera de seguro por accidentes del trabajo.

Otras dos situaciones particulares no previstas por la ley deben también ser evaluadas a fin de buscar la mejor solución. En un caso, se trata de la aplicación de la ley en viviendas declaradas patrimonio arqueológico. Aun cuando parecen ser casos aislados existe evidencia acerca de situaciones en las cuales las autoridades han negado la autorización a microempresas familiares por el hecho de encontrarse la casa habitación situada en una zona de interés arqueológico, y sujeta a las limitaciones de la ley respectiva.[2] En estos casos, se interpretó que la excepción que establece la Ley MEF permitiéndoles formalizarse sin exigir autorizaciones previas como requisito para otorgarles patente, no incluye las del Consejo de Monumentos Nacionales. Esta situación no fue prevista por el legislador y se requeriría por lo tanto una explicitación. En el segundo caso, se han producido diferencias de interpretación con respecto a la protección del patrimonio cultural de los pueblos originarios y la medicina natural, que han impedido la formalización de microempresas familiares de miembros de comunidades indígenas. La única excepción que establece la Ley MEF para que sí proceda un permiso previo al otorgamiento de patente a una microempresa familiar se refiere a aquellas que involucren alimentos. En algunas comunas se ha interpretado que la producción de sustancias medicinales puede ser asimilable a la de alimentos y por lo tanto también se requiere este permiso previo. A fin de procesar la solicitud, los interesados deben indicar la fórmula del compuesto. Esta situación ha enfrentado la oposición de los grupos de indígenas, que consideran que se trata de secretos ancestrales, que no están dispuestos a revelar, ya que son parte de su patrimonio cultural protegido por la legislación.[3] Frente a esta disparidad de interpretaciones y aparente contradicción entre la Ley MEF y la Ley Indígena, se ha producido un vacío que ha impedido a algunas microempresas familiares su formalización. Ésta es una situación que también requiere de un pronunciamiento formal.

D. COORDINACIÓN INTERINSTITUCIONAL: INGREDIENTE CLAVE PARA LA APLICACIÓN EFICIENTE DE LA LEY MEF

Los principales desafíos que enfrenta la aplicación de la ley no son técnicos sino de carácter político-institucional, ya que no basta con la creación de nuevas normas para dar solución a los problemas que ellas pretenden atacar. La Ley MEF se ubica al interior de una política de fomento que contiene medidas

2 Ley 17.288, sobre Monumentos Nacionales, publicada el 4 de febrero de 1970.
3 Ley 19.253, Ley Indígena, publicada el 5 de octubre de 1993.

importantes, pero corre el riesgo de quedar en un carácter más discursivo que real si no va acompañada de los recursos económicos y humanos necesarios. Es primordial, por lo tanto, reorientar estratégicamente iniciativas como la Ley MEF al interior de las políticas de desarrollo productivo y a estas últimas dentro de las políticas generales de desarrollo, ubicándolas en el centro del debate político.

La Ley MEF entrega un marco legal específico para un tipo de microempresas que operan desde la vivienda, pero su efectiva implementación exige la instalación de una instancia coordinadora de las acciones públicas que articule las medidas de fomento específicas que pueden beneficiar el desarrollo de las MEF. Dado que las instituciones responsables de operar la ley son los gobiernos locales, es necesario además definir con mayor claridad el papel del Estado central en la promoción del desarrollo económico local y evaluar la necesidad de futuras adaptaciones del marco jurídico, normativo y regulatorio, en el ámbito de las políticas de descentralización y fomento productivo.

A lo anterior se agrega la necesidad de superar los obstáculos que han limitado la capacidad de presión y movilización de los microempresarios y microempresarias familiares. Un balance a cuatro años de la promulgación de la ley muestra que, a pesar del impulso que se ha dado al sector y las importantes medidas promovidas a través del Estatuto para el Fomento y Desarrollo de la Pequeña Empresa, la comunidad política no ha entregado un nivel equivalente de recursos en relación a la atención pública que se presta a la micro y pequeña empresa. Los microempresarios y microempresarias familiares no han logrado todavía ser reconocidos plenamente como actores públicos relevantes, con intereses percibidos por los miembros de la comunidad política como asuntos de legítima preocupación y, por lo tanto, merecedores de atención pública.

Es necesario, entonces, establecer un acuerdo estratégico entre el Estado, los actores políticos y sociales en torno al fomento productivo de la pequeña y microempresa. Este acuerdo debe incluir un conjunto de temas de mediano y largo plazo que respondan a una estrategia inclusiva de desarrollo. Para que sea exitosa, no basta con que la política de fomento productivo sea consistente. Se requiere de apoyo político para que ingrese a la agenda pública y además apoyo administrativo para lograr un adecuado diseño, gestión y evaluación. Sin embargo, tal como plantea Lahera (2004), conseguir el apoyo político para promover el desarrollo productivo es más difícil que para otras áreas, puesto que la mayor parte de la población no tiene una percepción directa de sus beneficios. A mediano plazo, la Ley MEF tendría que pensarse como un componente de una política más amplia de fomento de micro-

empresas, que incluya además otras herramientas de política de crédito, de política de fomento, de política de desarrollo económico local y de políticas de igualdad de género.

La Ley MEF requiere para su exitosa aplicación de la coordinación entre varias instituciones del sector público, tanto a nivel nacional como local. Para esto, es necesario desarrollar una estrategia de política pública que articule las consideraciones políticas y técnicas. Aun cuando se evidencia que en los últimos años se ha producido en Chile un mejoramiento significativo en la capacidad de diseñar una política de fomento productivo y poner en marcha diversas medidas con este objetivo, éstas todavía parecen más un listado de acciones que una estrategia clara y explícita con un criterio rector bien definido. Es necesario revisar la eficacia de la intervención estatal, considerando que se podrían lograr mejores resultados al focalizar la acción pública en pocas áreas de política, pero con instrumentos más poderosos.

Para dar un nuevo impulso a la implementación de la ley, habiéndose despejado el *impasse* por el dictamen de la Contraloría, es indispensable establecer mecanismos eficientes de coordinación entre las distintas instituciones del gobierno central y entre ellas y los gobiernos locales. Entre ellos está el desafío involucrar de manera más activa a la Asociación Chilena de Municipalidades, lo que podría contribuir a un mejor nivel en los procesos administrativos aplicados por los municipios, además de facilitar el intercambio de buenas prácticas y el traspaso de lecciones aprendidas de los municipios más exitosos en materia de aplicación de la Ley MEF.

Los organismos a cargo del fomento productivo deberían contar con mandatos claros y recursos y atribuciones adecuados para cumplirlos. En este marco, sería apropiado definir un órgano con atribuciones y recursos que sea el responsable del proceso de implementación de la ley a nivel nacional a fin de que supervise la marcha, coordine a las instituciones, centralice el monitoreo e información y proponga ajustes. Una posibilidad sería aprovechar la institucionalidad creada recientemente para promover las políticas de fomento productivo hacia la micro y pequeña empresa a través del Programa Chile Emprende,[4] estableciendo como una de sus tareas la de hacer un efectivo seguimiento a la aplicación de la Ley MEF.

El mejoramiento de la gestión pública para la implementación de la Ley MEF incluye también la puesta en marcha de mecanismos para evaluar sus resultados y capacidad de respuesta frente a las necesidades de los

4 El 30 de noviembre de 2004 se constituyó a través de un decreto presidencial la Comisión Asesora Presidencial para la gestión del Programa Chile Emprende.

microempresarios y microempresarias familiares, y verificar si la dotación de recursos asignados es apropiada para lograr los objetivos propuestos.

E. PROBLEMAS COTIDIANOS: LOS PROCESOS ADMINISTRATIVOS Y LA DIFUSIÓN

Tal como se mencionó en la sección anterior, los principales desafíos para un mayor impacto de la Ley MEF en el corto plazo no están en el ámbito legislativo sino, más bien, en el de su aplicación. Es bien sabido que una política de fomento productivo –al interior de la cual se ubica la Ley MEF– requiere de un entorno económico e institucional apropiado. La naturaleza y funciones de los organismos públicos encargados de la puesta en práctica de la ley han sido determinantes en los resultados obtenidos.

A grandes rasgos, se pueden distinguir importantes desafíos para la institucionalidad pública y la necesidad de definir mecanismos para incentivar y canalizar la participación de organizaciones de microempresarios y recoger sus propuestas para mejorar la aplicación de la ley. Tres tipos de problemas han surgido a través de las entrevistas realizadas a microempresarios familiares y dirigentes de organizaciones microempresariales. Primero, muchos de los empresarios que han querido acogerse a la Ley MEF han experimentado problemas burocráticos que les han causado pérdida de tiempo y dinero o incluso les han impedido acogerse a los beneficios de la ley. Segundo, la difusión de la ley no ha llegado a todos los potenciales beneficiarios. Tercero, sería muy útil para los microempresarios establecer vínculos más fuertes entre la formalización a través de la Ley MEF y el acceso a otros beneficios y programas gubernamentales. En cada una de estas tres áreas se pueden identificar algunas recomendaciones para mejorar la aplicación de la ley.

Los problemas para acogerse a la ley están vinculados tanto a "zonas grises" o excesiva celeridad en la interpretación del texto legal como a problemas netamente operativos:

- A pesar de los esfuerzos para simplificar los trámites para registrar una empresa, se observa que en muchos casos todavía hay demasiados pasos para que el microempresario pueda concluir el registro de su microempresa. Además, la secuencia administrativa presenta grandes diferencias entre municipios, siendo bastante sencilla en algunos casos y excesivamente compleja en otros. A esto se agrega una falta de información confiable para que el microempresario pueda tomar la vía más directa para cumplir con las exigencias regulatorias. Para superar estos problemas, se recomien-

dan tres tipos de acciones. Primero, mayor orientación y propuestas de procedimientos administrativos eficientes hacia los municipios. Para ello, se pueden extraer lecciones de los casos de los municipios más exitosos. Un mayor involucramiento de la Asociación de Municipalidades sería sumamente útil para hacer llegar estos mensajes a los municipios. Segundo, se requiere mayor capacitación hacia los funcionarios encargados de la aplicación de la Ley MEF. Tercero, avanzar donde sea posible hacia la introducción de la "ventanilla única", permitiéndole al microempresario cumplir con todos los trámites en una sola oficina.

- Relacionado con el punto anterior, sigue vigente el desafío de superar problemas de coordinación al interior de los municipios, ya que los trámites involucran al menos tres unidades: patentes, de fomento productivo y obras. Definir la instancia interna responsable de coordinar el proceso y los mecanismos de aplicación de la ley estableciendo criterios comunes para todos los municipios. Recomendaciones recogidas entre actores proponen que el Departamento de Fomento Productivo asuma el rol coordinador de la aplicación de la ley. Las experiencias exitosas de algunos municipios al respecto pueden servir como referencia. Para esto, se requiere definir claramente su función, responsabilidades y recursos.
- En las exigencias vinculadas a temas de salud e higiene, existe una evidente necesidad de proteger los intereses no tan sólo de los microempresarios que quieren acogerse a la Ley MEF, sino también de la población en general, cuya salud es un bien público que no se puede dejar de proteger. Sin embargo, se han observado estándares para la aplicación de la ley que no han sido uniformes y que en algunos casos son demasiado exigentes para la realidad de una microempresa familiar. En las palabras de uno de los entrevistados:[5] "Suele suceder que donde la ley establece la necesidad que el recinto en que se realizará la actividad productiva cuente con "piso lavable", fiscalizadores de salud con exceso de celo exigen "piso de cerámica" y al hacerlo ponen al microempresario frente a una exigencia de inversión inabordable, que lo induce a rehuir toda idea de formalizar su quehacer productivo". Por lo tanto, es necesario uniformar los criterios de aplicación de la reglamentación específica del Servicio de Salud para calificar las instalaciones en que opera una MEF, considerando las condiciones económicas que tiene el sector y los contextos territoriales en que funciona. También se recomienda entregar capacitación a los fiscalizadores,

5 Mauricio Solari, encargado del área de autonomía económica y superación de la pobreza del SERNAM en la I Región.

para que reconozcan una MEF y tengan en cuenta tanto la letra como el espíritu de las normativas legales.

- La experiencia ha demostrado que la aplicación de la Ley MEF suele presentar problemas particulares para microempresas familiares de algunos sectores económicos. Es el caso de los prestadores de servicios de turismo rural, servicios de alojamiento, pensiones y similares. Si bien el gobierno, a través de SERNATUR, SERCOTEC, SERNAM, INDAP y otros organismos, promueve el desarrollo de la prestación de servicios turísticos, por ejemplo, certificando y enrolando en redes internacionales casas que ofrecen "cama y desayuno", en varias comunas del país los servicios de salud les han denegado la autorización, aduciendo que no pueden servir alimentos a los huéspedes.
- Más generalmente, han surgido algunas dificultades prácticas de aplicación de la Ley MEF en el sector rural. Mientras que en el sector urbano se ha entendido unánimemente que actividades desarrolladas en el patio de la casa están comprendidas en el supuesto legal, muchos municipios han tenido dificultades para discernir qué se entiende por "casa de habitación familiar" cuando se trata de predios de grandes dimensiones. Así, no hay reparos a la instalación de un kiosco de confites en una población de viviendas sociales, pero sí cuando el mismo se instala a varias cuadras de la casa campesina, junto al vado del río al que acuden los turistas, por ejemplo. Otro caso es el de la habitación en el fondo del sitio para alojar personas. Debido a estos problemas de interpretación de la Ley MEF, algunos sectores campesinos se han sentido discriminados. Sería muy oportuno entonces que se entregue mayor orientación a los municipios para que puedan tomar decisiones acertadas y con criterios claros en el caso de estos sectores económicos y geográficos.
- Finalmente, para las microempresas familiares de más baja productividad, aún con una tramitación administrativa expedita, la formalización presenta problemas debido al costo financiero de los aranceles. Se podrían revisar los aranceles para el pago de patentes y de permisos sanitarios[6] y fijar criterios diferenciados para las MEF con aranceles menores, a fin de promover la formalización. Sin embargo, al mismo tiempo debe evitarse una estructura de aranceles demasiado compleja o un conjunto de criterios demasiado difíciles de verificar, ya que en este caso la pérdida en agilidad administrativa podría compensar la ventaja del menor costo financiero.

---

6 A pesar de que estos últimos ya han fijado un arancel menor, hay ocasiones en que el valor de los exámenes de laboratorio alcanza sumas inalcanzables para microempresarios de bajos ingresos.

Respecto de la llegada a microempresas familiares que aún no se han acercado al municipio para formalizarse, los principales desafíos y recomendaciones se pueden resumir en los siguientes puntos:

- A pesar de que hubo varias actividades de difusión, éstas han sido insuficientes para llegar a las empresas más informales sin ningún vínculo previo con el municipio. Para superar este problema, sería conveniente pensar en campañas de divulgación masiva, por ejemplo, a través de la televisión y la radio. También se puede entregar mayor información a través de un número de teléfono de consulta gratis, información adicional en páginas web de la Asociación de Municipalidades, SERCOTEC y los propios municipios, entre otros.
- Más allá de la descripción de las condiciones para formalizarse bajo la ley, sería interesante tener alguna cartilla con respuestas a "preguntas frecuentes", sobre todo en relación al cumplimiento de las obligaciones frente al SII y los Servicios de Salud.
- Hay dos actores potenciales claves que aún no han jugado en su totalidad el rol que pudieran tener en la divulgación de información sobre la Ley MEF: La Asociación de Municipalidades y las Asociaciones de Microempresarios. En ambos casos, se podría formar a personas interesadas y motivadas como monitores y generar un sentido de apropiación y responsabilidad acerca de la ley en las comunidades.

Respecto de la mayor vinculación de la Ley MEF con el acceso a la capacitación, a los servicios productivos y al crédito, aún no se dispone de un diagnóstico exhaustivo. Por ejemplo, la microempresa familiar soportaba restricciones para acceder a los incentivos para la capacitación laboral bajo la franquicia SENCE. Se debe verificar si estos impedimentos se superarán o no con la aplicación de la nueva normativa que intenta racionalizar el uso de esta franquicia.[7]

F. EL DESAFÍO DE LA PARTICIPACIÓN: GÉNESIS Y FUTURO DE LA LEY

En relación al origen de la ley, cuya historia se relata con detalles en el capítulo II de este libro, el impulso inicial en comenzar el trámite legislativo apuntaba a establecer las condiciones regulatorias acordes a la necesidad de

7 La ley 19.967, sobre Racionalización del Uso de la Franquicia Tributaria de Capacitación, de septiembre de 2004, modificó la Ley 19.518, de 1997.

una mayor democratización de la economía de mercado. En efecto, en Chile, una gran mayoría de microempresarios no cuenta con los recursos para cumplir con los requisitos de acceso a la formalidad, hecho que implica quedar al margen de los programas de asistencia técnica y crediticia, lo cual a su vez induce pobreza, precariedad y baja productividad.

Se perfiló entonces la necesidad de una ley para defender los derechos de cada ciudadano a trabajar en su casa y formalizar su actividad productiva y en particular como medio para que los microempresarios inicien actividades productivas y de comercio sin impedimentos burocráticos. Referentes externos donde la microempresa familiar es un pilar de la economía, como el modelo italiano, también jugaron un rol en emprender este camino hacia una política de apoyo a la micro y pequeña empresa.

Para realizar el presente documento se efectuaron, entre otras actividades, dos talleres y una serie de entrevistas que permitieron intercambiar visiones, sobre el trabajo realizado hasta ese momento, con algunos de los actores representativos involucrados. Uno de los elementos de debate fue la escasa participación, en la etapa de diseño de la ley, de las asociaciones de microempresas. "Falta de participación del sector [de microempresas]", "la ley cayó caída del cielo", "Ley elaborada detrás de un escritorio" son algunas de las frases escuchadas de los directivos de las asociaciones gremiales de la microempresa chilena.

Esto se ha convertido en un factor de debilidad en la implementación de la ley, donde debe jugar un rol importante el compromiso de las asociaciones gremiales, las cuales han de ser involucradas en las acciones futuras relativas a modificaciones y decisiones que tengan que ver con la misma. En una perspectiva de consensuar y aprobar una política de fomento a la microempresa, que recoja y armonice las distintas medidas hasta ahora implementadas, se tendría que poner en marcha un proceso, con amplia participación de los diferentes actores relacionados con el tema. Dentro de esas medidas, la Ley MEF será parte de los instrumentos legales disponibles a ser considerados.

De la investigación hecha resulta bastante claro que, más allá de futuras políticas de fomento específicas y cambios en los contenidos de la norma legal para mejorar su capacidad de abarcar una realidad compleja como la microempresarial, hay dos elementos de contexto que condicionan el éxito de una ley como ésta. El primero es relativo a la necesidad de asociaciones gremiales de la microempresa fortalecidas que, dejando de lado aptitudes meramente reivindicativas, puedan asumir con más decisión un rol de interlocutor que busca ampliar los espacios de sus representados en la realidad económica del país. El segundo factor es relativo a un mayor éxito, como muestra la investigación presente, en la implementación de la ley cuando ésta se efectúa a través de

municipios que tienen un enfoque integrado de fomento productivo. La investigación muestra, por ejemplo en el caso de Arica, que el abordaje proactivo, efecto de una estrategia de desarrollo local asumido por la alcaldía, conlleva a utilizar todos los instrumentos disponibles, entre ellos la Ley MEF, para la activación económica.

Es en esta perspectiva amplia que creemos que la Ley MEF puede alcanzar todo su potencial, más allá de las mejoras administrativas que son indispensables en la aplicación cotidiana de la ley.

BIBLIOGRAFÍA

Lahera, E. 2004 *Capital institucional y desarrollo productivo. Un enfoque de políticas públicas,* en Serie Gestión Pública N° 48 (Santiago, CEPAL).

ANDROS IMPRESORES
www.androsimpresores.cl

ISBN 92-2-319103-3