



**FLACSO – CHILE**  
**UNIVERSIDAD DE CONCEPCIÓN**  
**MAGÍSTER EN POLÍTICA Y GOBIERNO**

**POLÍTICAS PÚBLICAS ORIENTADAS AL SECTOR  
ECONÓMICO INFORMAL, PARA EL FOMENTO DE LA  
FORMALIDAD EMPRESARIAL.  
ANÁLISIS DEL PERIODO 2000 - 2010**

**TESIS PRESENTADA PARA OPTAR AL GRADO DE  
MAGISTER EN POLÍTICA Y GOBIERNO**

**PROFESORA GUIA:  
MARCELA FUENTES VILLARROEL**

**ALUMNOS:  
RICARDO CARRASCO VERGARA  
XIMENA ROJAS BARRIENTOS**

**- ABRIL 2011 -**

# Agradecimientos

Nuestros especiales agradecimientos a Marcela Fuentes Villarroel quien ha sido nuestra guía académica en este camino: su claridad, exigencia y dedicación han sido el eje central de haber logrado un producto final del cual nos sentimos conformes, confiados y orgullosos.

Además, nuestra admiración, reconocimiento y agradecimiento a los expertos que participaron de las entrevistas y que nos aportaron sus conocimientos y *expertise*: Ana María Correa, Gabriel Corcuera, Héctor Tejada, Jaime González, Macarena Ciudad, Marcelo Dussert, Marcos Veragua, María Asunción Cekalovic, Mario Astorga, Roberto Soto y Víctor Tokman. Gracias por su excelente disposición y tiempo dedicado. Cada uno de ustedes forman, desde su ámbito de acción, el núcleo pensante y ejecutor de políticas en distintos niveles y territorios, que han permitido mejorar y seguirán transformando de manera positiva las condiciones de cientos de emprendedores, microempresarios, trabajadores y consumidores de nuestro país y Latinoamérica.

A Eduardo Menz Queirolo y a nuestros profesores por su permanente vocación que se refleja en agradecimiento por su gestión y apoyo. A todos ustedes, muchas gracias.

A ti papá, que has sido mi soporte y guía.

A ti Martín, que has iluminado mi vida.

A mis mamás, que me protegen desde el cielo.

Ximena

A Dios, a mi familia e Isabel, a quienes amo.

A Ximena, por su pasión y profesionalismo.

A mis amigos Gabriel Corcuera y Manuel Martínez, a quienes quiero y admiro.

Ricardo

## **Resumen ejecutivo**

Esta tesis tiene como foco central el fenómeno de la informalidad empresarial en Chile, espacialmente ligado a las microempresas y trabajadores por cuenta propia, y la contribución de las políticas públicas diseñadas e implementadas en el último decenio, con el objeto de superar su condición de informalidad.

Debido al desconocimiento que existe sobre el sector informal de la economía en Chile, a las distintas concepciones del fenómeno, a la invisibilidad y heterogeneidad del sector, entre otras razones, se han creado políticas públicas que no colaboran del todo a superar la condición de informalidad. Por esto, el objetivo general de esta investigación consiste en analizar la realidad actual de la informalidad en Chile y los aportes de las políticas públicas socioeconómicas orientadas a dejar atrás ese estado.

Para esto se aplica la metodología cualitativa de carácter exploratorio descriptivo, utilizando principalmente dos herramientas para la recolección y análisis de la información: la revisión de fuentes bibliográficas y el desarrollo de entrevistas semiestructuradas a expertos en la materia del ámbito público, privado, gremial, académico y ONGs.

Entre las principales conclusiones de este estudio está el comprobar que no existe una concepción única en Chile sobre el término de informalidad, por tanto para comenzar cualquier iniciativa de política es necesario definir el concepto. Ante esto se propone definir la informalidad según el ámbito del que se trate: laboral o jurídico. Además, es necesario aclarar que no toda microempresa es informal ni toda gran empresa es formal, por lo tanto, ambos términos no son sinónimos. Por último, para adoptar cualquier medida, es necesario tener en claro la causa de la informalidad (por desconocimiento, costos, evasión) de manera de aplicar acciones adecuadas para cada caso.

En cuanto a las políticas públicas implementadas en el último decenio, no se aprecia de manera explícita una política pública que articule objetivos, orientaciones ni decisiones que esperen como resultado la disminución de los niveles de informalidad. Sí han existido leyes que han significado un avance pero que no han sido suficientes, dejando entrever que existe desconocimiento sobre las características del sector informal. Así, estas iniciativas, principalmente en las áreas normativa y administrativa, se caracterizan por ser inorgánicas y transversales, no tomando en cuenta distintas realidades que conviven en la informalidad.

Por último, el estudio refleja que existe una dispersión en la organización estatal de fomento chileno, poco colaborativa y sin funcionamiento en red, lo cual perturba la coordinación entre los distintos organismos públicos de fomento e impide el contar con instrumentos eficaces y efectivos para responder a las reales necesidades de las empresas, especialmente aquellas de menor tamaño.

# Glosario

- AFP : Administradora de Fondos de Pensiones
- ASOF : Asociación de Organizaciones de Ferias Libres de Chile
- BID : Banco Interamericano de Desarrollo
- CASEN : Encuesta de Caracterización Económica Nacional
- CEPAL : Comisión Económica para América Latina
- CIPYME : Centro de Investigación de Políticas Públicas para la PYME
- CONFEDECH : Confederación Nacional del Comercio Detallista y Turismo de Chile
- CUT : Central Unitaria de Trabajadores
- ELE : Encuesta Longitudinal de Empresas
- EIRL : Empresa Individual de Responsabilidad Limitada
- EME : Encuesta de Microemprendimiento
- EMT : Empresas de Menor Tamaño
- FFAA : Fuerzas Armadas
- FONASA : Fondo Nacional de Salud
- FOSIS : Fondo de Solidaridad e Inversión Social
- FUNDES : Fundación para el Desarrollo
- GORE: : Gobierno Regional
- INDAP : Instituto Nacional de Desarrollo Agropecuario
- INP : Instituto de Normalización Previsional
- IVA : Impuesto al Valor Agregado
- JUNJI : Junta Nacional de Jardines Infantiles
- MEF : Microempresa Familiar
- MIDEPLAN : Ministerio de Educación
- MYPE : Micro y Pequeña empresa
- MIPYME : Micro, pequeña y mediana empresa
- OCDE : Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
- OIT : Oficina Internacional de Trabajo
- PEA : Población Económicamente Activa
- PNUD : Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
- POE : Patrón o empleador
- PREALC : Programa Regional de Empleo para América Latina y el Caribe
- PYME : Pequeña y mediana empresa
- SERCOTEC : Servicio de Cooperación Técnica
- SAG : Servicio Agrícola Ganadero
- SII : Servicio de Impuesto Internos
- SIU : Sector informal urbano
- SME : Sector Microempresarial.
- TCP : Trabajador por cuenta propia

# Índice

N°	Tema	Pág.
	<i>Agradecimientos</i>	<i>1</i>
	<i>Resumen Ejecutivo</i>	<i>2</i>
	<i>Glosario</i>	<i>4</i>
<b>1</b>	<b>Introducción</b>	<b>10</b>
<b>2</b>	<b>El problema de investigación</b>	<b>12</b>
2.1	Descripción del problema de investigación	12
2.2	Pregunta de investigación	15
2.3	Hipótesis de trabajo	16
2.4	Objetivos	16
2.4.1	Objetivo general	16
2.4.2	Objetivos específicos	16
<b>3</b>	<b>Marco metodológico</b>	<b>17</b>
<b>4</b>	<b>Marco teórico</b>	<b>22</b>
4.1	Enfoques teóricos sobre la informalidad	23
4.1.1	Enfoque estructuralista	23
4.1.2	Enfoque de la división internacional del trabajo	25
4.1.3	Enfoque legalista	26
4.1.4	El nuevo concepto de economía informal	28
4.1.5	Informalidad: escape o exclusión	29
4.1.6	Economía informal, ilegal y subterránea	30
4.1.7	Puntos en común entre las distintas teorías	32
4.2	La microempresa	32
4.2.1	El concepto de microempresa	32
4.2.2	Magnitud de la microempresa	36
4.2.3	Generación de empleo en la microempresa	39

4.2.4	Otros datos relevantes sobre la microempresa	43
4.3	Relación entre microempresa e informalidad	45
4.4	Políticas públicas que intervienen en la economía informal	49
4.4.1	Concepto de política pública	49
4.4.2	Políticas para enfrentar el problema de la informalidad según enfoque estructuralista	51
4.4.3	Políticas para enfrentar el problema de la informalidad según enfoque de la Organización internacional del trabajo	53
4.4.4	Políticas para enfrentar el problema de la informalidad según teoría legalista	54
<b>5</b>	<b>El Estado y las políticas orientadas al sector informal y al fomento de la formalidad empresarial</b>	<b>56</b>
5.1	La Institucionalidad Pública y acciones orientadas al sector en estudio	56
5.2	Especialización y distribución de recursos para el Fomento Productivo en el periodo 2000-2010	68
5.3	Acciones regulatorias para mejorar el entorno de la formalidad y del sector microempresarial en el periodo en estudio	71
5.4	Regulación especial para el sector durante el periodo en estudio	75
5.5	Acceso de informales a los instrumentos de fomento productivo del Estado de CORFO, SERCOTEC y FOSIS	90
5.5.1	Instrumentos del Fondo de Solidaridad e Inversión Social – FOSIS	94
5.5.2	Instrumentos del Servicio de Cooperación Técnica – SERCOTEC	97
5.5.3	Instrumentos de la Corporación de Fomento de la Producción (CORFO)	99
<b>6</b>	<b>Análisis del instrumento metodológico: la mirada de los actores</b>	<b>109</b>
6.1	Concepto de informalidad	109
6.2	Visión respecto a la realidad actual de la informalidad en Chile	113
6.3	Consecuencias socio económicas de la informalidad para el país	116
6.4	Evaluación general de las políticas y acciones orientadas hacia el sector económico informal	122

6.5	Desafíos respecto con las políticas públicas en torno a la informalidad	129
<b>7</b>	<b>Conclusiones y propuestas</b>	<b>133</b>
<b>8</b>	<b>Bibliografía</b>	<b>143</b>
	<b>Anexos</b>	<b>152</b>
	Anexo N° 1: Cuestionario para la realización de entrevistas semiestructuradas	153
	Anexo N° 2: Transcripción de las Entrevistas Individuales	154

# Índice de tablas

N°	Tema	Pág.
1	<i>Especialistas entrevistados</i>	20
2	<i>Diferencia entre Economía Formal, Informal y Delictiva</i>	31
3	<i>Características de los enfoques de acumulación y subsistencia</i>	34
4	<i>Distribución microempresas formales por año 1999-2008</i>	37
5	<i>Distribución estructura del empleo en microempresa por categoría ocupacional (2003)</i>	38
6	<i>Porcentaje de trabajadores en la economía informal según definición productiva, 1990 -2003</i>	41
7	<i>Porcentaje de trabajadores en la economía informal según definición legal. 1990 -2003</i>	41
8	<i>Porcentaje de personas empleadas en microempresas informales en áreas urbanas. 1990 -2000</i>	42
9	<i>Porcentaje de personas empleadas en microempresas informales en áreas urbanas y rurales. 1990 - 1997</i>	42
10	<i>Porcentaje de informalidad considerando la definición productiva según sector de la economía</i>	44
11	<i>Porcentaje de informalidad considerando la definición legal según sector de la economía</i>	44
12	<i>Legalidad microempresa v/s lógica de funcionamiento</i>	46
13	<i>Responsabilidades programáticas y focalización en las Instituciones seleccionadas</i>	68
14	<i>Recursos para fomento productivo no reembolsables (MM\$ año 2009)</i>	69
15	<i>Recursos para Programas de fomento productivo 2000 a 2009 (MM\$ año 2009)</i>	70
16	<i>Recursos públicos para fomento productivo del Ministerio de Economía de 2000 a 2004 (MM\$ año 2003)</i>	70
17	<i>Recursos públicos para fomento productivo del Ministerio de Economía de 2005 a 2009 (MM\$ año 2009)</i>	71
18	<i>Otras normas dictadas entre los años 20005 a 2010 que favorecen la incorporación de informales</i>	88
19	<i>Instrumentos FOSIS y condiciones de acceso según formalidad / informalidad</i>	95
20	<i>Programas SERCOTEC y condiciones de acceso según formalidad / informalidad</i>	98
21	<i>Programas CORFO y condiciones de acceso según formalidad / informalidad</i>	101

# Índice de diagramas

<b>N°</b>	<b>Tema</b>	<b>Pág.</b>
1	<i>Aproximación de la institucionalidad de fomento productivo chilena</i>	58
2	<i>Organigrama básico del Ministerio de Economía, Fomento y Turismo de Chile</i>	61

# 1. Introducción

Una de las estrategias que generalmente las economías latinoamericanas adoptan para generar empleo y crecimiento es la creación y el desarrollo de condiciones atractivas e incentivos que favorezcan la llegada de inversión extranjera a sus territorios, principalmente por medio de la instalación de grandes corporaciones, potencialmente creadora de un importante número de empleos, que fomenta la incorporación de nuevas tecnologías y de capitales frescos a las economías nacionales.

Esta estrategia -que se identifica nítidamente en aquellos países con un mayor grado de apertura económica- va en desmedro del desarrollo de acciones concretas y permanentes para generar iguales condiciones favorables para el desarrollo de actividades económicas internas con mayores grados de precariedad o de menor envergadura. Se trata de actividades que, en su conjunto, mueven grandes cantidades de recursos y cubren buena parte del empleo formal e informal de las economías, sobre todo en el segmento de las microempresas y de los trabajadores por cuenta propia, manteniendo paralelamente, altos grados de precariedad en términos de calidad en los empleos, vulnerabilidad, sostenibilidad en el tiempo, problemas de financiamiento, escasos niveles de cumplimiento normativo, entre otras limitaciones.

En estos sectores existe gran capacidad emprendedora, que se desarrolla de manera natural, tanto en los niveles urbano como rural. En los últimos años, estos sectores han podido percibir cómo los actores políticos, económicos y la opinión pública han comenzado a fijar su atención en ellos, sin que necesariamente esto se traduzca en políticas y acciones tangibles. De ahí que permanezca vigente el desafío de mejorar la competitividad del sector, en el contexto de una economía cada vez más global, que le permita incrementar de manera real su aporte en el producto del país y la generación de empleos de mejor calidad.

Tal como los emprendedores y las microempresas tienen desafíos, los países también los tienen, particularmente en lo que se refiere a crear condiciones favorables para que ellos se

desarrollen. Por esto surge la inquietud de profundizar en la temática relacionada a la informalidad, identificando cuáles han sido las políticas y acciones públicas implementadas en este ámbito, particularmente en la década recién pasada, analizando los avances y las dificultades que se evidencian, a través de la opinión de aquellos actores involucrados en el entorno en que se desarrollan dichas políticas.

La trayectoria profesional de quienes realizan esta investigación les ha permitido ser partícipes de los esfuerzos realizados desde los gobiernos y desde el sector no gubernamental y privado para lograr mejoras en la competitividad de las microempresas y trabajadores por cuenta propia en Chile, también del sector informal, el cual particularmente posee mayores restricciones de entorno en el cual se desenvuelven.

Con la convicción que un desarrollo integrador y equitativo significan superación de la pobreza, mejor calidad de vida para las personas y sus familias, creación de riqueza, mejor distribución del ingreso, además de un equilibrio en el desarrollo de los territorios, se busca sistematizar la información existente respecto a la microempresa y trabajador por cuenta propia informal, tarea que resulta de alta complejidad a causa de su dispersión, de la ausencia de información y la escasa investigación aplicada en el tema. Otro aspecto que se ha buscado incorporar, es la generación de voluntades y cooperación de actores relevantes de distintos sectores relacionados a la economía informal, que permitan tener una visión de mayor integralidad que enriquezca la investigación.

Se pretende entregar un aporte real al conocimiento y desarrollo en torno al tema de la informalidad en las microempresas y trabajadores por cuenta propia, que permita, primero, conocer la realidad del sector informal en Chile, las políticas públicas realizadas en torno al tema en la última década y después, generar en el corto plazo, iniciativas reales y factibles de implementar desde el área de las políticas públicas.

## 2. El problema de investigación

### 2.1. Descripción del problema de investigación

Las migraciones desde el campo a la ciudad ocurridas a mediados del siglo XX, junto a la imposibilidad de las economías modernas de crear suficientes fuentes de empleo para dar ocupación a toda la fuerza de trabajo, han generado un aumento de lo que, en los años setenta, la Oficina Internacional del Trabajo (OIT) definió como sector informal urbano (SIU). En el contexto económico que comprende el periodo en estudio, con importantes tasas de desempleo y exclusión social, crisis financieras globales junto con las nuevas formas de encadenamientos productivos y subcontratación, el trabajo informal continúa siendo una alternativa laboral para muchas personas que encuentran en este sector un medio de sobrevivencia y generación de ingresos. De hecho, “el sector ha sido factor de estabilidad, siendo un mecanismo para obtener ingresos y “ocultar” el desempleo”<sup>1</sup>.

El sector informal puede ser descrito como “actividades de trabajo intensivas, organizadas en unidades productivas muy pequeñas, de bajo nivel tecnológico y con escasos requerimientos de capital humano y físico”<sup>2</sup>. En el sector informal, normalmente se encuentran actividades como: artesanía; elaboración y venta de alimentos a pequeña escala; confecciones; comercio ambulante; recolección de papeles, cartones u otros; comercio en ferias libres; kioscos y negocios de abarrotes a pequeña escala, además de prestación de servicios no calificados.

Existen diferentes teorías y conceptos para explicar el llamado “sector informal de la economía”, lo que, sumado a la heterogeneidad e invisibilidad del sector, ha implicado que existan distintas mediciones del mismo, imposibilitando una cuantificación exacta del fenómeno de la informalidad. Este mismo hecho ha traído como consecuencia, que no existan políticas públicas uniformes aplicadas al sector, para su incorporación o

---

<sup>1</sup> Tokman, Víctor. “Una voz en el camino. Empleo y equidad en América Latina: 40 años de búsqueda”. Santiago: Fondo de Cultura Económica, 2004. Pág. 178.

<sup>2</sup> PREALC - OIT -. “Urbanización y sector informal en América Latina, 1960-1980”. Chile: PREALC, 1990. Pág. 149.

complementariedad a la economía formal.

Gran parte de los problemas de la interpretación de la informalidad radica en que las escuelas no se refieren exactamente al mismo fenómeno, aunque lo denominen igual. Estas diferencias se explican por las motivaciones primarias de las distintas escuelas: los estructuralistas se preocupan por identificar a aquellos que trabajan fuera de la formalidad; los que representan al enfoque de la división internacional del trabajo se preocupan de las relaciones informales entre los trabajadores y las empresas; los legalistas se preocupan por determinar quiénes se colocan al margen de la legalidad laboral e institucional; mientras un reciente trabajo del Banco Mundial hace una diferencia sobre la causa de la informalidad: por una decisión voluntaria o por exclusión.

El Estado de Chile no ha adoptado una definición sobre informalidad, confundiéndose muchas veces con la de microempresa, las cuales están íntimamente relacionadas, pero no son sinónimos. También se la confunde con otros conceptos como economía subterránea, ilegalidad, economía de subsistencia, entre otras.

El Ministerio de Economía define al “sector informal de la economía” como “los negocios o unidades económicas en pequeña escala, con bajo nivel de organización y tecnología obsoleta o artesanal. Estas unidades económicas, en general se caracterizan por los bajos niveles de calificación de los trabajadores, la ausencia de relaciones laborales formales y la falta de registros administrativos”.

Las actividades del sector informal son “legales en sí mismas, sin embargo, pueden, y en general es así, llevarse a cabo sin cumplir todos los requerimientos legales: licencias y registros por falta de conocimiento, o por imposibilidad de satisfacer todos los requerimientos que las leyes o regulaciones exigen”<sup>3</sup>.

Existen variadas fuentes de información sobre la informalidad en Chile, pero ésta es difusa, poco clara y no está sistematizada, de ahí que no exista una estadística oficial sobre el

---

<sup>3</sup> <http://www.economia.cl/1540/article-185456.html>

número de trabajadores informales. Sin embargo, algunos estudios dan luces de su dimensión. A pesar que los datos latinoamericanos indican que Chile es el país con menos informalidad de la región, las empresas informales alcanzarían a 805.564<sup>4</sup> al año 2006, constituidas principalmente por trabajadores por cuenta propia y negocios familiares. Aunque estos datos puedan estar sobreestimados reflejan la importancia del sector en la economía.

Además, es un hecho que el sector informal es de suma importancia en el tema de generación de empleos, lo cual puede corroborarse en un estudio de la Oficina Internacional del Trabajo (OIT)<sup>5</sup>, que señala que al año 2000, la ocupación en el sector informal en Chile llega a un 38,1%, de los cuales un 19,7% corresponde a trabajadores independientes, un 12,5% a microempresas y un 5,9% al servicio doméstico.

Pese a las diferencias conceptuales, existe consenso que es necesario contar con políticas públicas de promoción para el sector informal, con el objeto de aprovechar su aporte a la sociedad y de fomento, para su incorporación a la formalidad.

En Chile se han creado distintas políticas públicas de fomento productivo, normalmente destinadas a las micro y pequeñas empresas, en su conjunto, las cuales están orientadas a “incrementar la dotación y productividad de los factores, a aumentar la competitividad interna y externa, y a eliminar o atenuar las distorsiones del mercado que inhiben o dificultan el desarrollo de sectores con potencial productivo de mediano y largo plazo”<sup>6</sup>.

Sin embargo, las microempresas y trabajadores por cuenta propia informales no siempre son los destinatarios de estas políticas, no pudiendo acceder a ellas por motivos como: falta de acceso a financiamiento, abuso en condiciones de compra por parte de empresas de mayor tamaño, burocracia estatal, barreras de entrada al sistema de fomento,

---

<sup>4</sup> OIT – SERCOTEC. “*La Situación de la Micro y Pequeña Empresa en Chile*”. Santiago: Oficina Internacional del Trabajo, 2010. Pág. 26.

<sup>5</sup> Oficina Internacional del Trabajo. “*Panorama laboral 2002. América Latina y el Caribe*”. Lima: Oficina Internacional del Trabajo, 2002. Pág. 119

<sup>6</sup> PNUD-SERCOTEC. “*Agenda Gubernamental para la Micro y Pequeña Empresa*”. Programa de asistencia preparatoria PNUD-SERCOTEC para elaborar una agenda gubernamental para el emprendimiento y el desarrollo de las pequeñas empresas 2006-2010. Santiago: PNUD- SERCOTEC, Diciembre 2006. Pág.33.

desconocimiento, o simplemente porque no responden a sus necesidades, entre otros<sup>7</sup>.

A pesar que se ha avanzado en permitir al sector participar de algunos instrumentos de fomento y se ha facilitado la tramitación para acceder a la formalidad, los esfuerzos destinados a involucrar al sector informal plenamente en la economía no han sido suficientes. Aún se desconoce el alcance real de las leyes creadas y aún no se cuenta con una definición de Estado de informalidad.

Frente a este preliminar diagnóstico, resulta relevante plantearse las siguientes preguntas: ¿qué caracteriza al concepto de economía informal, y en qué enfoques teóricos se desarrolla?; ¿tiene vigencia el concepto?; ¿cuál es la visión actual del Estado de Chile sobre la informalidad?; ¿existe consenso entre los diferentes organismos públicos, privados, expertos y ONGs sobre la concepción de informalidad?; ¿cuáles son las políticas públicas desarrolladas entre el 2000 y 2010, destinadas al sector?; ¿cómo son percibidas estas políticas públicas por parte de los expertos de la economía informal?, ¿qué opinión tienen los expertos respecto a la importancia de la formalización y su contribución al país?

En este sentido, este trabajo se orienta a conocer la relación entre el sector informal de la economía y el Estado, y dar cuenta de cómo éste, a través de distintas políticas públicas ha intentado dar respuesta a sus problemáticas.

## **2.2. Pregunta de investigación**

¿Cómo han contribuido las políticas públicas, diseñadas e implementadas entre los años 2000 y 2010, al fomento de la formalidad empresarial de las microempresas y trabajadores por cuenta propia informales?

---

<sup>7</sup> Comité Público Privado de las EMT, Grupos de trabajo 2008.

### **2.3. Hipótesis de trabajo**

En Chile, no existe una conceptualización compartida ni única sobre qué es el sector informal de la economía, lo cual ha implicado que se desconozcan cuáles son sus condiciones de funcionamiento y necesidades, por tanto, las políticas públicas que se han ejecutado para superar su condición de informalidad no siempre colaboran en dejar atrás esta situación. Ante esto, es posible señalar como hipótesis que existe debilidad en la institucionalidad pública para responder a los requerimientos del sector informal de la economía, en su incorporación a la formalidad.

### **2.4. Objetivos**

#### **2.4.1. Objetivo general**

Analizar la realidad actual de la informalidad en Chile y los aportes de las políticas públicas socioeconómicas orientadas a superar la condición de informalidad del sector informal de la economía.

#### **2.4.2. Objetivos específicos**

- a) Analizar la conceptualización existente sobre la informalidad empresarial en Chile.
- b) Describir la institucionalidad pública relacionada al fomento de la formalidad para las microempresas y trabajadores por cuenta propia informales en Chile.
- c) Sistematizar las políticas públicas y acciones focalizadas a los trabajadores por cuenta propia y microempresas pertenecientes al sector informal de la economía, en Chile, en el periodo 2000 – 2010.
- d) Analizar la opinión de los expertos respecto a: conceptualización de la informalidad, percepción de la informalidad actual en Chile y evaluación de las políticas públicas implementadas en relación a la informalidad, identificando sus facilitadores y obstaculizadores.

### 3. Marco metodológico

De acuerdo a la justificación del problema, la pregunta de investigación y los objetivos planteados, la siguiente investigación se desarrolla mediante la aplicación de una metodología cualitativa de carácter exploratorio descriptivo, que involucra principalmente las siguientes herramientas para recolectar información: revisión de fuentes bibliográficas y desarrollo de entrevistas semiestructuradas a actores relevantes en la materia.

El principio que fundamenta el enfoque cualitativo “es la necesidad de producir conocimiento en contacto directo con los sujetos investigados y con los escenarios en los cuales tiene lugar la producción de significados sociales, culturales y personales para poder descubrir o reconocer: los conflictos y fracturas, las divergencias y consensos, las regularidades e irregularidades, y las diferencias y homogeneidades, que caracterizan la dinámica subyacente al objeto de investigación”<sup>8</sup>. En este sentido, la realidad a estudiar corresponde a las políticas públicas orientadas a las microempresas informales, las cuales se investigan en profundidad desde la percepción y el conocimiento de los propios actores y expertos involucrados en la temática, para conocer las divergencias y consensos del objeto de estudio.

La investigación es principalmente de tipo exploratoria, ya que a pesar que la informalidad ha sido estudiada desde diferentes perspectivas y en diversos contextos, no existe una investigación que involucre las políticas públicas orientadas a superar su condición en el contexto nacional. Además, es de tipo descriptiva, ya que busca conocer cómo se han manifestado las políticas públicas en torno a la informalidad durante los últimos diez años en el país, indagando en sus características principales.

El diseño de la investigación es de carácter no experimental, puesto que analiza el objeto de estudio, sin manipular variables ni controlar realidades. Al mismo tiempo, involucra un diseño de carácter transversal descriptivo. Transversal, ya que a pesar que se recolectan

---

<sup>8</sup> Quintana Peña, Alberto. “Metodología de Investigación Científica Cualitativa”. En Quintana, A. y Montgomery, W. (Eds.) “*Psicología: Tópicos de actualidad*”. Lima: UNMSM, 2006. Pág. 50.

datos desde el año 2000 al 2010, se evalúa al objeto de estudio en el presente, es decir en un momento único y determinado, y descriptivo, ya que se miden las variables de manera individual sin hacer relaciones entre ellas.

Se utilizan tanto fuentes primarias como secundarias para recolectar los datos. Las técnicas usadas para realizar la recolección fueron la revisión bibliográfica, constituyendo un punto de entrada a la investigación, y las entrevistas semiestructuradas realizadas a sujetos expertos, las cuales permiten conocer en profundidad la temática de estudio.

#### **a) Revisión bibliográfica**

Con el objeto de estructurar el cuerpo teórico-conceptual de la presente investigación se estudian fuentes documentales y de regulación estatal relacionadas con el objeto de estudio que corresponde a la informalidad empresarial. Para esto, se revisan los documentos provenientes de instituciones privadas involucradas con la temática, como son: ONGs Acción Emprendedora y World Vision, además de instituciones públicas relacionadas con el fomento productivo de la microempresa, como el Servicio de Cooperación Técnica (SERCOTEC), el Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS), el Instituto Nacional de Desarrollo Agropecuario (INDAP) y el Banco Estado Microempresas.

Por otra parte, también se analizan documentos provenientes de organismos internacionales y nacionales que trabajan con el sector microempresarial y trabajadores por cuenta propia, como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Oficina Internacional del Trabajo (OIT), FUNDES, entre otras.

En el ámbito nacional, se examinan las normativas estatales generadas en el periodo de estudio, respecto a las microempresas y la informalidad, principalmente: Ley N° 20.416 que fija normas especiales para empresas de menor tamaño, conocida como Estatuto MYPE; Ley N° 19.749 sobre Microempresas Familiares y Ley N° 19.857, que autoriza el establecimiento de las Empresas Individuales de Responsabilidad Limitada.

Cabe consignar que se efectúan diversas consultas de material bibliográfico a través de Internet, con el objeto de acceder a una plataforma documental adecuada, pertinente y actualizada, de manera que permitiera sustentar metodológicamente el presente trabajo.

#### **b) Entrevistas semiestructuradas**

En el diseño de esta investigación y la realización de las entrevistas individuales, el papel estratégico principal corresponde a la selección de la muestra de expertos. En este contexto, el interés principal es focalizar la aplicación de las entrevistas en actores que ocuparan diferentes posiciones sociales con relación al fenómeno observado: la informalidad empresarial y la microempresa. De esta manera, se obtiene el suficiente material para la comparación y corroboración del resultado de las entrevistas, con el objetivo de conseguir lo que algunas escuelas han denominado como “saturación teórica”.

Estos actores están involucrados con el fenómeno investigado desde diferentes perspectivas: desde el ámbito académico, sector privado, sector público central y local, sector gremial, todos ellos con distintos grados de experiencia y de responsabilidad en distintas áreas relacionadas con la informalidad empresarial y la microempresa.

A cada uno de ellos se les aplica un cuestionario guía (se adjunta en Anexo 1), con preguntas abiertas, tal que desarrollen las diversas temáticas planteadas, las cuales pueden agruparse en tres áreas: generalidad sobre la informalidad, realidad del sector económico informal chileno; y políticas públicas orientadas hacia el sector económico informal y el fomento de la formalidad empresarial.

Esta entrevista semiestructurada permite manejar dos aspectos de la investigación:

- i. Predeterminar en mayor medida aquellas preguntas fundamentales que se requiere obtener del entrevistado, y fijar de antemano sus elementos con mayor rigidez.
- ii. Permitir que algunas preguntas transcurran de un modo más espontáneo, de manera que los entrevistados tengan una conversación con un desarrollo flexible que fortalezca sus propias actitudes políticas, técnicas y culturales.

Los expertos entrevistados se detallan en la siguiente tabla:

*Tabla N° 1:  
Especialistas entrevistados*

<b>N°</b>	<b>Entrevistado/a</b>	<b>Organización / Actividad</b>	<b>Sector</b>	<b>Tipo de entrevista</b>
1	Ana María Correa	Consultora, Ex Subsecretaria de Economía	Privado	Presencial
2	Gabriel Corcuera	Consultor, Ex Asesor del Ministerio de Economía	Privado	Presencial
3	Héctor Tejada	Presidente Nacional de la Asociación de Organizaciones de Ferias Libres de Chile - ASOF	Gremial	Presencial
4	Jaime González	Jefe Departamento Soporte Institucional del Fondo de Solidaridad e Inversión Social - FOSIS	Público	Presencial
5	Macarena Ciudad	Directora Centro de Emprendimiento. V Región. Fundación Acción Emprendedora	Privado	Vía email
6	Marcelo Dussert	Asesor Técnico, Servicio de Cooperación Técnica – SERCOTEC	Público	Vía email
7	Marcos Veragua	Gerente de Relaciones Públicas y Gremiales de la Confederación del Comercio Detallista y Turismo de Chile - CONFEDECH	Gremial	Presencial
8	María Asunción Cekalovic	Directora del Centro de Emprendimiento Ideactiva, Municipalidad de Estación Central	Público	Vía email
9	Mario Astorga	Director Ejecutivo del Centro de Investigación de Políticas Públicas para la PYME- CIPYME	Privado	Presencial
10	Roberto Soto	Gerente Posiciona, Ex Director Desarrollo Económico World Vision	Privado	Presencial
11	Víctor Tokman	Académico de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales-FLACSO, Consultor División Desarrollo Económico de la CEPAL, Ex Sub Director General para las Américas de la OIT, Ex Director del Programa Regional del Empleo para América Latina y el Caribe (PREALC)	Académico	Presencial

Por último, el análisis de datos se realiza mediante la técnica de análisis de contenido, la cual estudia la explicación que cada entrevistado/a entrega sobre la temática en estudio y que se orienta a responder la pregunta de investigación. De esta forma, se identifican

patrones comunes o divergentes que luego son analizados, aglutinándolos en “clúster” o conjuntos homogéneos que agrupan material de similar sentido a través de pasos sucesivos hasta llegar a la conceptualización o regla descriptiva que justifique su agrupamiento o bien, integrando dichos datos a interpretaciones o abstracciones de mayor nivel que permitan un mejor análisis.

El análisis se realizó en relación a cinco categorías relevantes para responder al objeto de estudio: conceptualización de informalidad; visión respecto a la realidad actual de la informalidad en Chile; consecuencias socioeconómicas de la informalidad para el país; evaluación general de las políticas y acciones orientadas hacia el sector económico informal; y desafíos relacionadas con las políticas públicas en torno a la informalidad.

## 4. Marco teórico

El concepto de informalidad, tiene su origen en lo que se denominó *sector informal urbano*, que es el resultado de una serie de estudios realizados por la Oficina Internacional del Trabajo (OIT) sobre el mercado laboral urbano en Kenia<sup>9</sup> en el año 1972. En éste se observa que el problema del empleo no se concentra tanto en el desempleo sino en la existencia de “trabajadores pobres” que desarrollan oficios, tareas o actividades en unidades productivas de pequeña escala y de baja productividad, generando ingresos insuficientes, pero que permiten la subsistencia de sus trabajadores y además, resultan funcionales al resto de la economía.

Las características generales establecidas para las empresas del sector informal en el informe sobre Kenia, fueron las siguientes<sup>10</sup>:

- Escasas barreras de ingreso en términos de capital, capacidad y organización.
- Se constituyen mayoritariamente por empresas de propiedad familiar.
- Operan a pequeña escala.
- Tienen una producción intensiva en mano de obra con tecnología atrasada, respecto al sector formal.
- Dependen de mercados no regulados y competitivos<sup>11</sup>.

A partir de este informe han surgido nuevas tendencias y teorías, cada una conceptualizando, explicando y midiendo el fenómeno de manera distinta. En general, son cinco los principales enfoques de la informalidad: el enfoque estructuralista, que continúa en la línea desarrollada por la OIT; el enfoque de la división internacional del trabajo, cuyo principal defensor es Alejandro Portes; el enfoque legalista, desarrollado por Hernando de

---

<sup>9</sup> Este se conoce como “Informe de Kenia”, dirigido por Richard Jolly y Hans Singer, miembros distinguidos del Institute of Development Studies (IDS) de la Universidad de Sussex de Inglaterra. El concepto está inspirado en un estudio llevado a cabo en Ghana por Keith Hart en el año 70.

<sup>10</sup> Portes, Alejandro. “*En torno a la informalidad: ensayos sobre teoría y medición de la economía no regulada*”. México: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, 1995. Pág. 120.

<sup>11</sup> Posteriormente Tokman añade como características los bajos niveles de productividad y la poca capacidad de acumulación.

Soto; el nuevo concepto de economía informal que surge de la OIT en los años '90; y la concepción del Banco Mundial; todos los cuales se detallan a continuación.

#### **4.1. Enfoques teóricos sobre la informalidad**

##### **4.1.1. Enfoque estructuralista**

El enfoque estructuralista, desarrollado desde los inicios de los años '70, plantea que el sector informal es el resultado del excedente de mano de obra que no puede incorporarse a los sectores modernos de la economía, porque los empleos que éstos generan son insuficientes. Así, “la gente busca sus propias soluciones produciendo o vendiendo algo que le permita obtener algún ingreso para sobrevivir”<sup>12</sup>.

De este modo, el surgimiento del sector moderno, que aprovecha economías a escala y es altamente productivo, tiene una muy limitada capacidad de absorción de la abundante fuerza de trabajo no calificada del país, generando de manera residual un sector informal de baja productividad, pequeño tamaño, utilización abundante de trabajo simple y menores remuneraciones. Así, la definición del sector informal está basada en estas características estructurales que lo identifican: la propiedad familiar, la escala de operación pequeña, el uso intensivo de la mano de obra, el bajo nivel de educación y la desconexión con la operación de los mercados.

Bajo el enfoque estructuralista se destacan los trabajos de Hart (1970), la Oficina Internacional del Trabajo – OIT (1972), el Programa de Empleo para América Latina y el Caribe – PREALC (1976, 1981 y 1985), Víctor Tokman y Paulo Souza (1976) y Tokman (1978 y 1982), entre otros.

Los estudios en esta línea señalan la existencia de dos sectores con características totalmente distintas. Uno, el mercado estructurado que concentra las actividades económicas organizadas y que incluye a los trabajadores mejor preparados o con más

---

<sup>12</sup> Tokman, Víctor. “*De la informalidad a la modernidad*”. Santiago: Oficina Internacional del Trabajo, 2001. Pág. 19.

experiencia, y otro, el mercado no estructurado, que se compone de: “numerosas unidades productivas de bienes y servicios en muy pequeña escala y que consiste en una gran cantidad de productores independientes y por cuenta propia en las áreas urbanas de los países en vías de desarrollo, algunos de los cuales emplean a sus familias y/o a unos pocos trabajadores o aprendices, que operan con un pequeño capital o con ninguno; que utilizan un bajo nivel de tecnología y de mano de obra poco calificada; que por ende, tienen bajo nivel de productividad y que generalmente, proveen de salarios bajos e irregulares y de empleo muy inestable a los que trabajan en ellas”<sup>13</sup>.

Bajo este enfoque, el nivel de empleo que genera este sector depende exclusivamente de la magnitud de la fuerza de trabajo no absorbida por el sector formal de la economía y de las oportunidades que las personas tienen de producir o vender algo que les genere algún ingreso. En este enfoque se parte del principio de que la racionalidad económica de los agentes económicos consiste en garantizar la subsistencia del grupo familiar, a diferencia del sector formal, cuya finalidad es la acumulación de capital.

El enfoque estructuralista define la informalidad como una alternativa frente a la falta de posibilidades de la economía y el subempleo y además, como factor determinante de la pobreza, de la marginalidad y del aumento de la desigualdad social, principalmente en las áreas urbanas.

Con estas características la OIT<sup>14</sup> incluye en el sector informal a:

- Los trabajadores por cuenta propia<sup>15</sup> (excluidos profesionales y técnicos)
- Los familiares no remunerados
- Los empleadores y trabajadores de microempresas de menos de cinco ocupados
- El servicio doméstico

---

<sup>13</sup> Memoria del Director General de la OIT, Michel Hansenne, presentada ante la reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo celebrada en 1991

<sup>14</sup> Tokman, Víctor. “*Una voz en el camino. Empleo y equidad en América Latina: 40 años de búsqueda*”. Santiago: Fondo de Cultura Económica, 2004. Pág. 181.

<sup>15</sup> Según el Instituto Nacional de Estadísticas, es la persona que trabaja en forma independiente, sin ocupar personal remunerado y que explota su propio negocio. Puede trabajar solo o asociado y puede tener ayuda de familiares a los que emplea sin pago en dinero.

#### 4.1.2. Enfoque de la división internacional del trabajo

El enfoque de la división internacional del trabajo surge de manera contemporánea a la conceptualización anterior (años 1972 - 1973), pero se desarrolla con fuerza a fines de los años '80. Está relacionado con la creciente inserción de las economías en el proceso de globalización, mediante la liberalización del comercio y la globalización de servicios. En esta perspectiva, las actividades informales se derivan de la descentralización de la producción, de los contratos flexibles de trabajo y de la creciente subcontratación de micro y pequeñas unidades productivas por parte de empresas de mayor tamaño, lo que conlleva una disminución de la capacidad de los sindicatos para negociar.

Bajo esta perspectiva, se destaca el trabajo de Portes, Castells y Benton (1989), Portes (1995), Bromley (1979), quienes analizan el concepto de formas de producción y consideran las unidades informales como proveedoras de mano de obra asalariada encubierta para las grandes empresas modernas.

Este enfoque se basa en que las empresas modernas requieren adaptarse a la inestabilidad de la demanda, por lo cual cuentan con sistemas de producción más flexibles y eficientes. Por esto descentralizan los procesos productivos y la mano de obra, lo cual permite reducir costos y facilitar el traslado de las fluctuaciones de la demanda hacia el exterior de la empresa. En este contexto, surge la subcontratación de mano de obra y productos, donde las relaciones de producción no son contractuales y generalmente están al margen de los reglamentos del Estado. Esto ha derivado en la existencia de un sector informal subestimado, que las estadísticas oficiales no son capaces de captar; se trata de “obreros disfrazados”, quienes integran el excedente de mano de obra disponible para responder a las necesidades de los sectores más modernos, permitiendo disminuir los costos laborales<sup>16</sup>.

---

<sup>16</sup> Tokman, Víctor. “Una voz en el camino. Empleo y equidad en América Latina: 40 años de búsqueda”. Santiago: Fondo de Cultura Económica, 2004. Pág. 206.

Por tanto, se enfatiza que la conexión entre los sectores formal e informal se produce mediante el uso de la subcontratación, y la informalidad es el regreso a las viejas formas del capitalismo clásico, sólo que ahora más modernizadas.

Bajo esta visión, es posible diferenciar tres modelos de producción interrelacionados que componen el sector informal<sup>17</sup>:

- Subsistencia directa: tiene como finalidad la supervivencia de una persona o de un hogar a través de la producción directa con fines de subsistencia o de la mera venta de bienes y servicios en el mercado.
- Explotación dependiente: el objetivo es mejorar la flexibilidad de la gestión y reducir los costos laborales de las empresas del sector formal, por medio de contrataciones no registradas y de subcontrataciones de microempresarios informales.
- De crecimiento: pueden estar organizadas por pequeñas empresas con el objeto de acumular capital, aprovechando las relaciones de solidaridad que puedan existir entre ellas, la mayor flexibilidad y los menores costos.

En base a varios estudios, Portes señala que la informalidad es un fenómeno universal, el cual se presenta tanto en países en desarrollo como en países desarrollados, a diferencia de los otros enfoques que señalan que se da principalmente en los países pobres o en vías de desarrollo, como es el caso de los países latinoamericanos.

#### **4.1.3. Enfoque legalista<sup>18</sup>**

El enfoque legalista surge a fines de los años '80, y sus principales exponentes son Hernando de Soto (1987) y el Instituto Libertad y Democracia de Perú. Este se fundamenta en la ilegalidad. El sector informal sería “aquel que funciona al margen de la ley, es decir, es aquel sector que, con fines lícitos, para distinguirlo de los criminales, utiliza medios ilícitos para conseguir esos mismos fines”<sup>19</sup>.

---

<sup>17</sup> Portes, Alejandro; Halles, William. “La economía informal”. Serie *Políticas Sociales* N° 100. Santiago: CEPAL, División de Desarrollo Social, Noviembre 2004. Págs. 12-13.

<sup>18</sup> También se conoce como regulacionista.

<sup>19</sup> De Soto, Hernando; Mora y Araujo, Manuel; Max-Neef, Manfred; Larroulet, Cristián; Tokman. “Sector informal,

A diferencia de los enfoques anteriores este enfoque privilegia la existencia o no de regulación estatal y se centra en el mercado de trabajo.

El autor señala que la informalidad surge debido a la dificultad que tuvieron los migrantes del campo a la ciudad, para incorporarse de manera formal a la vivienda, la educación, la empresa y al trabajo. Entonces, al no poder incorporarse al mundo formal, los migrantes desempeñaron heterogéneas actividades productivas y de servicios, vulnerando las normas y leyes, convirtiéndose en informales. Con estos antecedentes realiza un acabado estudio principalmente en tres áreas de la informalidad: vivienda, transporte y comercio.

En este análisis, se define al sector informal con base en el incumplimiento de la reglamentación establecida en el ámbito económico (fiscal, laboral, sanitario y ambiental), y se atribuye parte de su evolución a la existencia de obstáculos de orden burocrático que establece el sistema impositivo y las regulaciones vigentes. Por tanto, se considera que una unidad productiva se encuentra en el sector informal si no cumple los requisitos legales preestablecidos, independientemente de factores de índole tecnológico, de tamaño o de las relaciones con el mercado.

En este contexto, De Soto considera que se deben eliminar las trabas institucionales y terminar con las restricciones improductivas del sistema legal, a través de una simplificación de procedimientos, una descentralización que otorgue más protagonismo al poder local y una desregulación de los mercados.

En este aspecto, en Latinoamérica es posible distinguir tres tipos de legalidad:

- El primero se refiere al reconocimiento como actividad comercial, lo que generalmente obliga un registro y a veces inspecciones sanitarias y de seguridad.
- La segunda se relaciona con los impuestos e implica registrarse para ser identificado

---

*economía popular y mercados abiertos*". Panel realizado en el Centro de Estudios Públicos el 20 de noviembre de 1987. Chile: Centro de Estudios Públicos (30), 1988.

como contribuyente potencial, pero también genera un compromiso permanente de pagar diferentes impuestos según cada legislación.

- El tercer aspecto de la legalidad se refiere a asuntos laborales y abarca desde registrarse como empleador y celebrar contratos con los empleados hasta asegurar beneficios no salariales, como por ejemplo vacaciones, horarios de trabajo y aportes al seguro social.

Bajo esta concepción, los individuos se marginan de cumplir todas o algunas de las leyes y reglamentaciones cuando el costo de cumplirlas es mayor a los beneficios que les reporta.

#### **4.1.4. El nuevo concepto de economía informal**

Durante la 90<sup>a</sup> Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, celebrada en el año 2002<sup>20</sup>, el Director de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), Juan Somavia, propuso ampliar el concepto de “sector informal” al de “economía informal”, para cubrir un campo mucho más amplio de situaciones productivas y laborales. Para ello se consideró tanto el enfoque de la “unidad productiva” como el de “las ocupaciones”, a diferencia del criterio tradicional, centrado en la primera.

En este contexto, el término «economía informal» hace referencia al “conjunto de actividades económicas desarrolladas por los trabajadores y las unidades económicas que, tanto en la legislación como en la práctica, están insuficientemente contempladas por sistemas formales o no lo están en absoluto”<sup>21</sup>. Así, el concepto de economía informal incluye a los trabajadores no plenamente protegidos en virtud de la legislación laboral ni de la protección social (ya sean trabajadores asalariados como trabajadores por cuenta propia) independiente de la empresa donde trabajen. Por lo tanto, suma a la definición preliminar de sector informal a los trabajadores de las empresas de más de cinco ocupados, si éstos no cuentan con protección laboral ni social.

---

<sup>20</sup> Oficina Internacional del Trabajo. “*El trabajo decente y la economía informal*”. Conferencia Internacional del Trabajo. 90<sup>a</sup> Reunión 2002. IV Informe. Ginebra: OIT, 2002. Disponible en <http://www.ilo.org/public/spanish/standards/relm/ilc/ilc90/pdf/rep-vi.pdf>

<sup>21</sup> Oficina Internacional del Trabajo. Sexto punto del orden del día: La economía informal. *Actas Provisionales* N° 25. Conferencia Internacional del Trabajo. Nonagésima Reunión. Ginebra: OIT, 2002. Pág. 25. Disponible en <http://www.ilo.org/public/spanish/standards/relm/ilc/ilc90/pdf/pr-25.pdf>

El informe además señala que “los trabajadores informales generalmente no están organizados, por lo cual la representación colectiva ante los empleadores o las autoridades públicas es insuficiente o inexistente” Agrega que “a menudo, el trabajo de la economía informal se caracteriza desarrollarse en lugares pequeños o no definidos, condiciones de trabajo inseguras e insalubres, bajos niveles de competencias y productividad, ingresos bajos o irregulares, largas jornadas laborales y por falta de: acceso a la información, a los mercados, a los recursos financieros, a la formación y a la tecnología. Esto implica que los trabajadores de la economía informal se caracterizan por tener diferentes niveles de dependencia y vulnerabilidad”<sup>22</sup>.

Bajo esta concepción, la economía informal está íntimamente ligada al déficit de trabajo decente. La promoción del trabajo decente para todos los trabajadores, con independencia de dónde trabajen, requiere una estrategia general: hacer realidad los principios y derechos fundamentales en el trabajo, crear mayores y mejores oportunidades de empleo e ingresos, ampliar la protección social y fomentar el diálogo social<sup>23</sup>.

#### **4.1.5. Informalidad: escape o exclusión<sup>24</sup>**

Esta última perspectiva, desarrollada desde el año 2007, por el Banco Mundial, liderado por Guillermo Perry y William Maloney, concluye que “los altos niveles de informalidad son una consecuencia de que un gran número de empresas y personas optan por no pertenecer a las instituciones formales”<sup>25</sup>, a diferencia de las otras teorías en donde consideran que el sector informal está excluido de los beneficios del Estado y/o de la economía.

Bajo este enfoque, los trabajadores y las empresas realizan “análisis implícitos de costo-beneficio acerca de si deben o no cruzar el margen pertinente hacia la formalidad”. A partir de este análisis, ellos optan, por decisión voluntaria, entrar o no a la formalidad, y no es el

---

<sup>22</sup> *Ibíd.* Pág. 25.

<sup>23</sup> *Ibíd.* Pág. 25.

<sup>24</sup> Perry, Guillermo; Maloney, William et al. “*Informalidad: escape o exclusión. Resumen ejecutivo*”. Washington D.C: Banco Mundial, 2007.

<sup>25</sup> *Ibíd.* Pág. 2.

sistema el que les impone dicha condición. Esto puede deberse a razones como: continuar accediendo a beneficios del Estado, como salud y seguridad social; considerar las ganancias a obtener por la evasión fiscal versus el costo a ser detectado, entre otras.

El informe además aclara que los enfoques de exclusión y escape son marcos analíticos complementarios (más que opuestos), principalmente por cuatro razones<sup>26</sup>:

- Los mecanismos de escape pueden ser más importantes en algunos países y los de exclusión en otros.
- Los mecanismos de escape y exclusión pueden variar entre las empresas y los trabajadores de un mismo país, debido a la heterogeneidad del sector informal.
- En algunos casos pueden ser imposible distinguir entre escape o exclusión; ya que la informalidad es un fenómeno multidimensional.
- El escape y la exclusión pueden desempeñar diferentes funciones en diferentes dimensiones, lo cual genera una gran área intermedia entre el cumplimiento total y el no cumplimiento de las leyes impuestas.

#### **4.1.6. Economía informal, ilegal y subterránea**

Ya que puede existir confusión entre las terminologías informal, ilegal o ilícita y subterránea, es necesario aclarar sus diferencias conceptuales.

Aplicando el enfoque de la nueva economía institucional, Feige<sup>27</sup> propone incorporar en el término economía subterránea cuatro sub formas:

- a) La economía ilegal, que abarca la producción y distribución de bienes y servicios prohibidos por la ley.
- b) La economía no declarada, que consiste en la realización de acciones que “soslayan o evaden las normas impositivas establecidas en los códigos tributarios”.
- c) La economía no registrada, que comprende las actividades que transgreden los requisitos de los organismos estadísticos del Estado en materia de declaración. Su

---

<sup>26</sup> *Ibíd.* Pág.3

<sup>27</sup> Portes, Alejandro; Halles, William. “La economía informal”. Serie *Políticas Sociales* N° 100. Santiago: CEPAL, División de Desarrollo Social, Noviembre 2004. ISBN: 92-1-322610-1. Pág. 11.

medida estricta es el monto de los ingresos que deberían registrarse en los sistemas de cuentas nacionales pero no se registra.

- d) La economía informal, que abarca las actividades económicas que hacen caso omiso del costo que supone el cumplimiento de las leyes y las normas administrativas que rigen las “relaciones de propiedad, el otorgamiento de licencias comerciales, los contratos de trabajo, los daños, el crédito financiero y los sistemas de seguridad social” y están excluidas de la protección de aquellas.

Aunque existe una superposición entre las diferentes sub formas, ya que la mayoría de las actividades consideradas informales tampoco se registran o declaran, sí existe una clara diferencia entre informal e ilegal.

La diferencia entre las actividades informales e ilícitas está en la legalidad del bien: las actividades ilícitas suponen que tanto la producción como la comercialización de los bienes son ilegales, mientras que las actividades informales están relacionadas con bienes lícitos, pero con una comercialización ilícita, lo cual se muestra en la siguiente tabla:

*Tabla N° 2:  
Diferencia entre Economía Formal, Informal y Delictiva*

<b>Proceso de producción y de distribución</b>	<b>Producto final</b>	<b>Tipo de economía</b>
Lícito	Lícito	Formal
Ilícito	Lícito	Informal
Ilícito	Ilícito	Delictiva

*Fuente: Castells, Manuel; Portes, Alejandro. "World Underneath: The Origins, Dynamics, and Effects of the Informal Economy". En A. Portes, M. Castells, and L. A. Benton (eds.) "The Informal Economy: Studies in Advanced and Less Developed Countries". Baltimore, MD: The Johns Hopkins University Press, (1989). Pág.14*

Sin embargo, tal como señala Tokman, “ni el sector formal opera absolutamente “en negro” ni su opuesto, el sector moderno, lo hace con un irrestricto apego a la legalidad. Predominan, en cambio, las áreas grises, que se han caracterizado como el cumplimiento parcial de ciertos requisitos legales y procesales”<sup>28</sup>. Es decir, el sector informal trabaja cumpliendo algunos requisitos legales, laborales o procesales, pero incumpliendo otros. Tokman, señala que es necesario distinguir entre aquellas unidades económicas que no

<sup>28</sup>Tokman, Víctor. “De la informalidad a la modernidad”. Santiago: Oficina Internacional del Trabajo, 2001. Pág. 25.

pueden cumplir con la normativa por los costos que estos implican, de esas que no lo hacen para evadir impuestos.

#### **4.1.7. Puntos en común entre las distintas teorías**

Existen tan variados enfoques teóricos e ideológicos sobre el tema de la informalidad, que imposibilita la construcción de un diagnóstico y conceptualización común, y muchas veces impide acciones y estrategias del Estado propicias, útiles y eficaces para este sector. Sin embargo, a pesar de las distintas teorías, en la actualidad existen ciertos puntos en común entre los enfoques:

- Este sector tiene su origen en el excedente de mano de obra que emigra del campo a la ciudad, y que no logra empleo en el sector formal. Esto implica que son mínimas las barreras de entrada y salida al sector.
- Este exceso de mano de obra que no encuentra empleo en las zonas urbanas, es absorbido por el sector informal.
- Este sector es heterogéneo, en cuanto a nivel de ingresos, capital y organización.
- Al examinar la unidad productiva, es necesario considerar tanto el mercado de productos como el mercado de trabajo.
- Es necesario contar con políticas públicas de promoción y fomento hacia la microempresa y de acceso a la formalidad.

## **4.2. La microempresa**

### **4.2.1. El concepto de microempresa**

A nivel internacional no existe una definición única de microempresa; la definición varía según distintos criterios, en base a dimensiones de tipo cualitativa y cuantitativa.

En la dimensión cuantitativa, los criterios más comunes son el contar con umbrales máximos en el nivel de ventas o en el número de empleados, sin embargo, existen otros

criterios como cantidad de activos, número de empleados asalariados, o el número de hectáreas, en el caso de los agricultores, entre otros.

Este tipo de clasificación (cuantitativa) es un elemento necesario para conceptualizar a las microempresas, dado que establece ciertos límites en relación con los rendimientos a escala y la capacidad de comercialización. No obstante, “estas definiciones no son suficientes porque dejan de lado un grupo importante de elementos como: la división sectorial, el tamaño de los mercados, el nivel de capacitación de la mano de obra y la lógica de funcionamiento, organización”<sup>29</sup> e interrelación entre los trabajadores de la microempresa.

Entre las dimensiones cualitativas, se consideran principalmente<sup>30</sup>:

- La relación capital trabajo y el uso de la tecnología. Con estos criterios una microempresa utiliza tecnología simple o adaptada e incluso rudimentaria, en la que el uso de la mano de obra es intensivo y la relación capital/trabajo es sumamente baja.
- La organización de la producción. Con este criterio se considera que una microempresa cuenta con una organización de la producción netamente familiar (incluso la actividad económica se puede realizar dentro de la vivienda). Se establece que estas unidades productivas no funcionan bajo la racionalidad tradicional de maximizar beneficios, sino que su objetivo es la subsistencia.

El origen y la lógica de funcionamiento. Bajo este criterio, la motivación inicial y la lógica actual de funcionamiento de una microempresa estaría definida en dos vertientes: subsistencia o acumulación. El concepto de subsistencia se refiere a que el objetivo del empresario consiste en generar su autoempleo, resolver un problema de desempleo o generar ingresos familiares para dedicarlos al consumo o subsistencia. El concepto de acumulación se refiere a que el objetivo del empresario es generar un excedente, lucro,

---

<sup>29</sup> Castillo, Geovanny; Bonilla, Eduardo. “*Características, problemática e importancia de la Microempresa y la Pequeña Empresa en el sector informal de la Economía*”. San José, Costa Rica: Oficina Internacional del Trabajo (OIT), PRONAMYPE, Proyecto PROMICRO, Oficina de Actividades para los empleadores, Febrero 2000. Pág. 12.

<sup>30</sup> *Ibíd.* Pág.13-14.

ganancia o beneficio económico. Las características principales que se dan generalmente entre ambos conceptos, que reflejan sus diferencias, se muestran en la tabla siguiente:

*Tabla N° 3:  
Características de los enfoques de acumulación y subsistencia*

<b>Lógica de acumulación</b>	<b>Lógica de subsistencia</b>
Elevada relación capital trabajo	Baja relación capital trabajo
Empleo con altos niveles de escolaridad	Empleo con bajos niveles de escolaridad
Los ingresos se dedican a generar excedentes	Los ingresos se dedican al consumo inmediato
Altos niveles de productividad	Bajos niveles de productividad
Llevan registros formales de sus actividades.	No llevan registros formales de sus actividades.
Mantienen fuertes vinculaciones con los mercados	Mantienen poca o nula vinculación con los mercados

*Fuente: Castillo, Geovanny; Bonilla, Eduardo. “Características, problemática e importancia de la Microempresa y la Pequeña Empresa en el sector informal de la Economía”. San José, Costa Rica: Oficina Internacional del Trabajo (OIT), PRONAMYPE, Proyecto PROMICRO, Oficina de Actividades para los empleadores, Febrero 2000. Pág. 17*

En este mismo aspecto, el Banco Interamericano de Desarrollo señala que “el sector de la microempresa abarca una amplia gama de modalidades, desde negocios de subsistencia (aquellas empresas de pequeña escala, que no separan claramente las cuentas del negocio y de la familia y, en general, operan en condiciones de alta informalidad) hasta empresas formales que utilizan métodos de producción relativamente sofisticados y que producen alto valor agregado”<sup>31</sup>.

Otro informe del grupo BID<sup>32</sup>, indica que las microempresas suelen contener las siguientes características:

- Es gestionada por un empresario-propietario, que, en un alto porcentaje, son mujeres.
- Posee diez o menos trabajadores y dependen en gran medida de la mano de obra familiar.
- Tiende a mezclar las finanzas familiares con las comerciales.
- Tiene un activo fijo de hasta US\$20.000 (app.10.000.000 de pesos)

<sup>31</sup> Navajas, Sergio. “El Grupo BID y la Microempresa (1990-2004). Resultados de 15 años de trabajo”. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo, Departamento de Desarrollo Sostenible, División de Micro, Pequeña y Mediana Empresa, Diciembre 2005. Pág. 2

<sup>32</sup> Banco Bass, Jacqueline; Almeyda, Gloria; Pettigrew, Florencia. “Apoyo del grupo BID al sector de la microempresa (2000-2002). Logros, lecciones y desafíos”. Banco Interamericano de Desarrollo. Departamento de Desarrollo Sostenible. División de Micro, Pequeña y Mediana Empresa. Febrero 2003. Pág. 2

- No tiene acceso al sector financiero regulado ni a los servicios de apoyo empresarial.
- Los propietarios suelen carecer de capacitación administrativa y técnica.

Esto refleja que el BID asume criterios cualitativos y cuantitativos para definir la microempresa.

Asimismo Tokman<sup>33</sup>, debido a la gran heterogeneidad de las microempresas, señala la existencia de, al menos, tres tipos, según su grado de acceso a la modernidad:

- Microempresas familiares: con menor grado de desarrollo, producen bienes manufacturados tradicionales dirigidos al mercado local, con escasos conocimientos e instrumentos necesarios para competir en el mercado. La mayoría de ellas son el resultado de estrategias de sobrevivencia para las familias que las conforman.
- Microempresas competitivas: poseen un mayor desarrollo, sus propietarios tienen conocimiento del mercado y de las instituciones de fomento a las que pueden acudir para acceder a asesorías y servicios financieros y no financieros. Ocupan asalariados permanentes y en los períodos de mayor demanda contratan trabajadores eventuales.
- Microempresas integradas en consorcios: articuladas en empresas de mayor tamaño, que operan con elevados niveles de productividad, se dedican a exportar y/o vender en volúmenes significativos para el mercado interno.

En Chile, sólo en el año 2010, mediante la Ley 20.416, se formaliza por primera vez una definición de microempresa, la cual incorpora sólo elementos cuantitativos. Esta Ley, que fija normas especiales para las empresas de menor tamaño, define a la microempresa como: “aquellas empresas cuyos ingresos anuales por ventas y servicios y otras actividades del giro (descontando IVA e impuesto específico) no hayan superado las 2.400 unidades de fomento en el último año calendario”<sup>34</sup>. Sin embargo, para aspectos relacionados con el Código del Trabajo, define la microempresa como aquella que posee hasta nueve trabajadores.

---

<sup>33</sup> Tokman, Víctor. “*De la informalidad a la modernidad*”. Santiago: Oficina Internacional del Trabajo, 2001. Pág.42

<sup>34</sup> Ley N° 20.416 del 03.02.2010, que fija normas especiales para las empresas de menor tamaño.

Además, durante los años 2008 y 2009 se desarrolló por primera vez en Chile un estudio<sup>35</sup> encargado por el Ministerio de Economía, para recopilar datos que permitieran identificar y caracterizar a las empresas existentes, incorporando tanto a las microempresas formales como informales, a través de la aplicación de una Encuesta de Microemprendimiento (EME) para los informales y una Encuesta Longitudinal de Empresas (ELE) para los formales, las cuales estuvieron disponibles a partir de diciembre del año 2010. Éstas entregan información respecto a: las características de la empresa y los empresarios, la protección social, la relación con el sistema financiero y de fomento, entre otras, con el objeto de identificar los determinantes del desempeño empresarial y así contribuir a mejorar el diseño de políticas públicas tanto para las empresas formales como informales.

Para el caso de la EME<sup>36</sup>, el informe señala que “la principal dificultad para encontrar a los microemprendedores fue que ninguno de los miembros del hogar correspondía al perfil buscado”<sup>37</sup>, lo cual implicó que sólo el 34,2% de la muestra fuera encuestada, añadiendo que “la estrategia de identificación de los microemprendedores debe ser mejorada para las siguientes rondas. Por lo tanto, se debe tener presente que los resultados de esta encuesta no corresponden a estadística oficial”.

#### **4.2.2. Magnitud de la microempresa**

En Chile falta información que permita conocer con más precisión la realidad de este sector. Las principales fuentes de información utilizadas a la fecha son los datos del SII y la Encuesta CASEN, sin embargo, ambas presentan debilidades a la hora de entregar datos reales del sector microempresarial. Esto, porque los datos del SII excluyen al sector informal, mientras que la encuesta CASEN tiene como principal objetivo medir condiciones de pobreza y distribución de ingresos y no el estudio de los atributos específicos de las microempresas. Además, sólo desde el año 2010, a través de la ley 20.416, que fija normas especiales para las empresas de menor tamaño, el Estado adoptó una definición específica del sector; anteriormente no existía claridad entre conceptos

---

<sup>35</sup> Más antecedentes pueden encontrarse en [www.observatorioempresas.cl](http://www.observatorioempresas.cl)

<sup>36</sup> EME considera como empresas informales a aquellas que no cuentan con iniciación de actividades en el SII.

<sup>37</sup> Ministerio de Economía, Fomento y Turismo. “*Primera encuesta de microemprendimiento. Presentación general y principales resultados*”. Chile: Observatorio Empresas, Ministerio Economía, Noviembre 2010. Pág. 11.

como PYME (pequeña y mediana empresa), MIPE (micro y pequeña empresa), MIPYME (micro, pequeña y mediana empresa), EMT (empresas de menor tamaño) y SME<sup>38</sup> (Sector Microempresarial).

A la fecha, se cuenta con los siguientes datos sobre las microempresas chilenas:

- Considerando los datos del SII<sup>39</sup> (que incluye aquellas empresas que presentan renta efectiva y que poseen iniciación de actividades declarando anualmente el impuesto a la renta), al año 2008, las microempresas formales eran 588.404, lo cual representa el 78,26% del total de empresas formales del país. Cabe consignar que las cifras reflejan un continuo descenso del porcentaje de participación de la microempresa formal con respecto al total de empresas formales, bajando desde un 82,69% en el año 1999 a un 78,26%, el 2008, lo cual se refleja en la siguiente tabla:

*Tabla N° 4:  
Distribución microempresas formales por año 1999-2008*

<b>Año</b>	<b>Micro</b>	<b>Porcentaje</b>	<b>Total</b>
1999	545.516	82,69%	659.696
2000	555.759	82,49%	673.697
2001	565.469	82,47%	685.668
2002	580.556	82,31%	705.302
2003	587.565	82,01%	716.479
2004	588.015	81,38%	722.590
2005	581.720	80,28%	724.617
2006	586.464	79,81%	734.785
2007	587.200	78,77%	745.471
2008	588.404	78,26%	751.825

*Fuente: OIT – SERCOTEC. “La Situación de la Micro y Pequeña Empresa en Chile”. Santiago: Oficina Internacional del Trabajo, 2010. Pág. 15*

<sup>38</sup> Se define como aquel 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. En Valenzuela, María Elena; Di Meglio, Roberto; Reinecke, Gerhard (eds). “De la casa a la formalidad. Experiencias de la Ley de Microempresas Familiares en Chile”. Santiago: Oficina Internacional del Trabajo, 2006. Pág. 2.

<sup>39</sup> OIT – SERCOTEC. “La Situación de la Micro y Pequeña Empresa en Chile”. Santiago: Oficina Internacional del Trabajo, 2010. Pág. 15

- Según el informe de OIT - SERCOTEC<sup>40</sup>, al año 2006, además de las 586.464 microempresas formales existentes, se consideran otras 805.564 microempresas informales, lo que totaliza 1.392.028 microempresas en el país, equivalente al 90,4% del total de empresas en dicho año (información obtenida de CASEN).
- Por otra parte, en la exposición<sup>41</sup> realizada para presentar la Encuesta Longitudinal de Empresas, el Ministerio de Economía contabilizó en 609.921 microempresas formales, al año 2007, que desarrollan una actividad productiva comercial o de servicio dentro de los límites territoriales del país y que facturaron más de 0,1 UF, lo cual representa el 81,9% del total de las empresas del país.
- Según una tesis desarrollada en 2005<sup>42</sup>, al año 2001, existían 941.823 trabajadores por cuenta propia o microempresas, de las cuales 410.927 eran formales (44%) y 530.896 informales (56%). De las informales, un alto porcentaje corresponde a trabajadores por cuenta propia (91,6%, 486.371) y el resto a microempresas (8,4%, 44.525).
- Según el Informe SERCOTEC – PNUD<sup>43</sup>, los trabajadores o empleadores de las microempresas se clasifican de acuerdo a la siguiente tabla:

*Tabla N°5:*

*Distribución estructura del empleo en microempresa por categoría ocupacional (2003)*

<b>Tipo</b>	<b>TCP<sup>44</sup></b>	<b>POE<sup>45</sup></b>	<b>Empleados</b>	<b>Familiar no remunerado</b>	<b>TOTAL</b>
<b>Unipersonal</b>	899.635	- -	- -	- -	<b>899.635</b>
<b>Microempresa</b>	301.005	174.044	818.351	82.997	<b>1.376.397</b>
<b>TOTAL</b>	<b>1.200.640</b>	<b>174.044</b>	<b>818.351</b>	<b>82.997</b>	<b>- -</b>

*Fuente: PNUD-SERCOTEC. “Agenda Gubernamental para la Micro y Pequeña Empresa”. Programa de asistencia preparatoria PNUD-SERCOTEC para elaborar una agenda gubernamental para el emprendimiento y el desarrollo de las pequeñas empresas 2006-2010. Santiago: PNUD- SERCOTEC, Diciembre 2006. Pág. 19.*

- Según INDAP<sup>46</sup>, en el año 2000, existían 1.082.539 microempresas en Chile,

<sup>40</sup> *Ibíd.* Págs. 25 y 26.

<sup>41</sup> Clark, Ximena. “Primera Encuesta Longitudinal de Empresas – ELE. Observatorio de Empresas”. Chile: Ministerio de Economía y Observatorio Empresas. Noviembre 2009. En [www.observatorioempresa.cl](http://www.observatorioempresa.cl)

<sup>42</sup> González, Bárbara; Kuhn, Lucy. “Magnitudes y Determinantes de la Informalidad en la Región Metropolitana”. Seminario para optar al Título de Ingeniero Comercial. Santiago: Universidad de Chile, 2005. Págs. 53-54.

<sup>43</sup> PNUD-SERCOTEC. “Agenda Gubernamental para la Micro y Pequeña Empresa”. Programa de asistencia preparatoria PNUD-SERCOTEC para elaborar una agenda gubernamental para el emprendimiento y el desarrollo de las pequeñas empresas 2006-2010. Santiago: PNUD- SERCOTEC, Diciembre 2006. Pág. 19.

<sup>44</sup> Trabajador por cuenta propia. Incluye dos categorías: unipersonal y microempresa. Esta última, si tiene algún socio o un familiar no remunerado.

<sup>45</sup> Patrón o empleador.

correspondiente al 90% de las empresas del país. Además, el estudio señala que 200.000 eran agrícolas y 802.539 no agrícolas.

Con estos antecedentes, se concluye que ningún estudio da cuenta en forma precisa de la magnitud de las microempresas en Chile, lo cual puede explicarse por las siguientes razones: los estudios fueron realizados en distintos años; la dificultad de determinar la cantidad de microempresas informales existentes debido a su invisibilidad; diferentes estudios miden diferentes sectores de la economía (algunos incluyen el sector agrícola y otros no); algunos estudios incluyen al sector informal y otros no, aunque normalmente cuando lo incluyen no explicitan qué entienden por “informal”; algunos hacen la diferencia entre trabajadores por cuenta propia, microempresas y empresas unipersonales, sin embargo, no definen si en los primeros incluyen o no a profesionales y técnicos; diferentes conceptualizaciones de microempresa (medición distinta de umbrales máximos de cantidad de trabajadores, ventas o ambos). Todo esto dificulta el contar con datos claros sobre las microempresas.

A pesar de la dificultad para conocer la magnitud del sector, no se puede desconocer que éste congrega más de 1.000.000 de empresas en el país, formales e informales, lo cual corresponde al menos al 80% de las empresas existentes en Chile, considerando sólo las microempresas formales y más de un 90% sumando las informales. Ello avala la real importancia de este sector en nuestra economía.

#### **4.2.3. Generación de empleo en la microempresa**

Existen variados datos sobre la generación de empleo de las microempresas:

---

<sup>46</sup> INDAP. Presentación “*La Microempresa en Chile*”. INDAP, Octubre 2005. Disponible en [http://www.redmicrofinanzas.cl/index\\_files/MICROEMPRESA.pdf](http://www.redmicrofinanzas.cl/index_files/MICROEMPRESA.pdf).

- Según el Ministerio de Economía, a través de la Encuesta Longitudinal de Empresas<sup>47</sup>, al año 2007 las microempresas formales generaban el 21,4% del empleo del país.
- Según datos de la CASEN 2006, en Chile existían 2.300.697 trabajadores en microempresa (considerando empresas en donde trabajan hasta nueve personas), lo que equivale al 41,34% del total de empleo del país, estructurado de la siguiente manera: 1.289.787 trabajadores por cuenta propia, 146.130 patrones o empleadores, 811.510 empleados remunerados y 53.270 familiares no remunerados.
- Según un estudio de Ciencia y Trabajo<sup>48</sup> del año 2004, que utiliza el modelo teórico propuesto por la OIT e identifica las dimensiones de la economía informal, se estima que aproximadamente 2.400.000 personas trabajan en el sector informal (51%), de las cuales un 45% corresponde a trabajadores independientes pertenecientes a empresas del sector informal (1.083.000), un 26% corresponden a trabajadores dependientes pertenecientes al sector formal, un 12% corresponden a trabajadores independientes que se desarrollan en microempresas informales; un 8,2% a trabajadores dependientes que trabajan en los hogares; un 5,3% corresponden a empleadores de empresas informales; un 3,1% corresponde a familiares que se desempeñan en microempresas informales; y un 0,3% corresponden a familiares que se desempeñan en empresas formales.
- Gasparini y Tornarolli<sup>49</sup> realizan un estudio sobre la informalidad en Latinoamérica, considerando la informalidad desde dos perspectivas: informalidad productiva, que considera a aquellos trabajadores que laboran en empresas de baja productividad, no capacitados, y trabajos marginales, en donde se considera como tal a los asalariados en empresas de menos de cinco trabajadores; los autoempleados no técnicos ni profesionales y los trabajadores que no perciben remuneración; e informalidad legal, refiriéndose a los trabajadores sin protección laboral ni beneficios de seguridad social. Los datos para Chile, se muestran en las siguientes tablas:

---

<sup>47</sup>Ministerio de Economía, “Primera Encuesta Longitudinal de Empresas – ELE. Observatorio de Empresas”. Chile: Observatorio Empresas. Noviembre 2009. En [www.observatorioempresa.cl](http://www.observatorioempresa.cl).

<sup>48</sup>Sanchez, Marlene; Labbé, Javier. “El Sector Informal en Chile: una visión estadística”. *Ciencia y Trabajo*. Año 6, Nº 14: 202 – 208, Oct- Dic 2004. Disponible en [www.cienciaytrabajo.cl](http://www.cienciaytrabajo.cl). Pág.204.

<sup>49</sup>Gasparini, Leonardo; Tornarolli, Leopoldo. “Informalidad laboral en América Latina y el Caribe: patrones y tendencias a partir de microdatos de encuestas de hogares”. *Desarrollo y Sociedad*, Nº 63: 13-80, Primer semestre de 2009. ISSN 0120-3584.

*Tabla N°6:  
Porcentaje de trabajadores en la economía informal según definición productiva, 1990 - 2003*

<b>Año</b>	<b>Asalariados en microempresas</b>	<b>Autoempleados no técnicos ni profesionales</b>	<b>Trabajadores sin ingresos</b>	<b>TOTAL</b>
<b>1990</b>	18,2%	22,1%	1,9%	<b>42,2%</b>
<b>1994</b>	17,6%	21,4%	1,4%	<b>40,4%</b>
<b>1996</b>	17,0%	19,6%	1,4%	<b>38,0%</b>
<b>1998</b>	18,0%	18,9%	1,5%	<b>38,4%</b>
<b>2000</b>	16,1%	19,2%	1,6%	<b>36,9%</b>
<b>2003</b>	15,7%	19,7%	1,6%	<b>37,0%</b>

*Fuente: Gasparini, Leonardo; Tornarolli, Leopoldo. "Informalidad laboral en América Latina y el Caribe: patrones y tendencias a partir de microdatos de encuestas de hogares". Desarrollo y Sociedad, N° 63: 13-80, Primer semestre de 2009. Pág. 26.*

*Tabla N°7:  
Porcentaje de trabajadores en la economía informal según definición legal 1990 -2003*

<b>Año</b>	<b>Porcentaje de trabajadores informales</b>
<b>1990</b>	21,4%
<b>1996</b>	22,0%
<b>1998</b>	22,9%
<b>2000</b>	23,7%
<b>2003</b>	22,4%

*Fuente: Gasparini, Leonardo; Tornarolli, Leopoldo. "Informalidad laboral en América Latina y el Caribe: patrones y tendencias a partir de microdatos de encuestas de hogares". Desarrollo y Sociedad, N° 63: 13-80, Primer semestre de 2009. Pág. 44.*

Cabe consignar que en ambos estudios, en comparación con el resto de los países de América Latina y El Caribe, Chile presenta los menores niveles de informalidad, en ambas definiciones.

- Según datos de la OIT<sup>50</sup>, a través de un estudio comparativo entre países, en distintos años, Chile presenta los siguientes niveles de informalidad en las áreas urbanas:

<sup>50</sup> Hussmanns, Ralf; Jeu, Brigitte du. "Compendium of official statistics on employment in the informal sector". *STAT Working Paper* N°1. Ginebra: OIT, 2002. Disponible en [www.oit.org/public/english/bureau/stat/papers/comp.htm](http://www.oit.org/public/english/bureau/stat/papers/comp.htm). Tablas 4b y 5b.

*Tabla N°8:  
Porcentaje de personas empleadas en microempresas informales en áreas urbanas. 1990 - 2000*

<b>Año</b>	<b>Porcentaje</b>
<b>1990</b>	32,5%
<b>1996</b>	31,7%
<b>2000</b>	32,1%

*Fuente: Hussmanns, Ralf; du Jeu, Brigitte. "Compendium of official statistics on employment in the informal sector". STAT Working Paper N°1. Ginebra: OIT, 200. Tabla 5b.*

Según este estudio, Chile se ubica en segundo lugar entre los países de América Latina con menores niveles de informalidad, siendo sólo superado por Panamá, país que al año 2000, contaba con un 30,5% de informalidad.

La investigación de la OIT considera a los trabajadores por cuenta propia no profesionales ni técnicos; los trabajadores familiares no remunerados; y empleados y empleadores de empresas de hasta cinco personas. Se excluye el servicio doméstico, pero se incluyen todas las ramas económicas, excepto la agricultura. Si a esto se suman las áreas rurales, el porcentaje de personas empleadas en microempresas es el siguiente:

*Tabla N°9:  
Porcentaje de personas empleadas en microempresas informales en áreas urbanas y rurales 1990 - 1997*

<b>Año</b>	<b>Porcentaje</b>
<b>1990</b>	41,8
<b>1991</b>	42,1
<b>1992</b>	42,4
<b>1993</b>	43,3
<b>1994</b>	44,9
<b>1995</b>	44,7
<b>1996</b>	44,1
<b>1997</b>	44,7

*Fuente: Hussmanns, Ralf; du Jeu, Brigitte. "Compendium of official statistics on employment in the informal sector". STAT Working Paper N°1. Ginebra: OIT, 200. Tabla 4b.*

En este caso, Chile es el tercer país de América Latina y el Caribe con menor informalidad, después de Costa Rica y Panamá.

A pesar que los estudios anteriormente citados señalan distintos porcentajes sobre la generación de empleo por parte de las microempresas, es un hecho que en Chile éstas generan más del 30% del empleo en la población económicamente activa. Además, existe acuerdo entre los diferentes estudios, que Chile es uno de los países con menos informalidad en la región.

Por último es importante destacar que en Chile las microempresas desempeñan un papel anticíclico con relación al empleo. Tal como señala Tokman: “En momentos de ajuste con reducción de empleos en las empresas grandes, las pequeñas y microempresas tienden a mantener sus niveles de empleo; mientras que en la recuperación demoran en aumentarlo e, incluso, pueden reducirlo en situaciones donde financiar su mantenimiento en un período de contracción genera un alto costo financiero, que obliga a fuertes ajustes de saneamiento, o en no pocos casos, al cierre de empresas”<sup>51</sup>.

#### **4.2.4. Otros datos relevantes sobre la microempresa**

Respecto a los sectores de la economía donde existen las microempresas informales, los autores Gaspirini y Tornarolli plantean que al año 2003, los trabajadores informales se desarrollaban en prácticamente todos los sectores económicos, principalmente comercio, actividades primarias, construcción, transporte y servicios. Aunque existen diferencias si se considera la definición legal o productiva, lo cual se aprecia en las siguientes tablas, en ambas la informalidad traspasa diferentes rubros de la economía.

---

<sup>51</sup> Tokman, Víctor. “*De la informalidad a la modernidad*”. Santiago: Oficina Internacional del Trabajo, 2001. Pág.44

*Tabla N°10:  
Porcentaje de informalidad considerando la definición productiva según sector de la economía*

<b>Sector económico</b>	<b>Asalariado en microempresas</b>	<b>Autoempleados no técnicos ni profesionales</b>	<b>Trabajadores sin ingresos</b>	<b>Porcentaje total de informales</b>
<b>Actividades primarias</b>	12,8	25	2,4	40,2
<b>Industria alimentación y vestuario</b>	7,9	22,7	1,4	32
<b>Otra industria</b>	9,1	16,1	0,6	25,8
<b>Construcción</b>	8,4	27,4	0,4	36,2
<b>Comercio</b>	12	31,1	4,6	47,7
<b>Transporte</b>	11,6	22,9	0,3	34,8
<b>Servicios</b>	11,3	6,2	0,2	17,7
<b>Educación y salud</b>	6,2	7	0,2	13,4
<b>Servicio doméstico</b>	85,4	12,3	0,2	97,9

*Fuente: Gasparini, Leonardo; Tornarolli, Leopoldo. “Informalidad laboral en América Latina y el Caribe: patrones y tendencias a partir de microdatos de encuestas de hogares”. Desarrollo y Sociedad, N° 63: 13-80, Primer semestre de 2009. Pág. 37.*

*Tabla N°11:  
Porcentaje de informalidad considerando la definición legal según sector de la economía*

<b>Sector económico</b>	<b>Porcentaje total de informales</b>
<b>Actividades primarias</b>	30
<b>Industria baja tecnología</b>	17,3
<b>Industria alta tecnología</b>	17,8
<b>Construcción</b>	23,9
<b>Comercio</b>	21,4
<b>Transporte</b>	20,8
<b>Servicios</b>	14,5
<b>Administración pública</b>	9,9
<b>Educación y salud</b>	14,1
<b>Servicio doméstico</b>	50,7

*Fuente: Gasparini, Leonardo; Tornarolli, Leopoldo. “Informalidad laboral en América Latina y el Caribe: patrones y tendencias a partir de microdatos de encuestas de hogares”. Desarrollo y Sociedad, N° 63: 13-80, Primer semestre de 2009. Pág. 47.*

González & Kuhn<sup>52</sup>, en tanto, señalan que al 2001 las microempresas informales funcionan principalmente en los siguientes rubros: Comercio (32,34%), Industria Manufacturera (21,36%), Servicios (16,15%), Construcción (16,68%) y Transporte (13,47%).

Por otra parte, CASEN 2000 indica que los principales sectores de la economía donde existen empresas informales son el Comercio (39%), la Agricultura (25%), los Servicios (16%) y el Transporte (8%).

Por lo tanto, aunque tampoco existe un consenso frente a los sectores de la economía en donde se desarrollan las microempresas informales, sí es un hecho que ocupan un alto porcentaje de la población económicamente activa, y que se desarrollan en prácticamente todos los sectores económicos, aunque parece existir prevalencia en el rubro del comercio.

### **4.3. Relación entre microempresa e informalidad**

Existen diferentes datos respecto a la microempresa y diferentes datos sobre la informalidad, y muchos puntos comunes entre ellos. Como se ha visto, no se ha alcanzado una definición única que concite el acuerdo de los distintos agentes relacionados con ambos conceptos, por lo que se hace necesario utilizar una descripción amplia que englobe sus principales características. Y es aquí donde existen las coincidencias, puesto que el término microempresa se utiliza para nombrar a aquellas unidades económicas dedicadas a la producción, comercialización o prestación de servicios, que tienen un tamaño reducido en lo que se refiere a capital, activos y volumen de ventas, y que utilizan de forma intensiva la mano de obra, generando empleo e ingresos para uno o más trabajadores, definición que se condice con la de informalidad, especialmente respecto a la definición de la OIT- PREALC.

Tal como se sostiene en un informe de Chile Emprende - SERCOTEC<sup>53</sup>, “en los países en desarrollo, como el nuestro, una proporción importante de lo que se puede considerar como

---

<sup>52</sup> González, Bárbara; Kuhn, Lucy. “*Magnitudes y Determinantes de la Informalidad en la Región Metropolitana*”. Seminario para optar al Título de Ingeniero Comercial. Santiago: Universidad de Chile, 2005. Pág. 49.

<sup>53</sup> Solimano, Andrés et al. “*Globalización, democracia económica y desarrollo territorial en Chile: Las empresas de menor tamaño en las políticas de Estado*”. Santiago: Chile Emprende .SERCOTEC, Octubre 2007.

microempresa (entre 1 y 9 trabajadores) es considerada como una unidad productiva informal”. Sin embargo, es necesario aclarar que no todas las microempresas son informales.

La relación entre microempresa e informalidad está dada por dos factores: el cumplimiento o no de la normativa legal (estatus legal) y el origen y la lógica de funcionamiento de la unidad económica (de subsistencia o acumulación), según el siguiente esquema:

*Tabla N° 12:  
Legalidad microempresa v/s lógica de funcionamiento*

		Lógica de funcionamiento de la microempresa	
		Subsistencia	Acumulación
Legalidad de la microempresa cumple con normativa vigente)	Legal	Informal	Formal
	Ilegal	Informal	Informal

*Fuente: Ramírez A, Luis. “La informalidad y semiformalidad empresarial en Costa Rica: un acercamiento desde la mirada de personas expertas”. Serie Observatorio de Mipymes. Costa Rica: Universidad Estatal a Distancia, 2010. Pág.21.*

Por otra parte, analizando los aspectos contractuales, legales y previsionales, existen datos que avalan que no toda microempresa es informal ni toda la informalidad se concentra en la microempresa.

Respecto a las condiciones contractuales, según un estudio de Tokman<sup>54</sup>, “el porcentaje de trabajadores asalariados sin contrato en 1996, en Chile, alcanza al 16%. Incluso, un porcentaje no marginal de dichos trabajadores, (uno de cada tres en Chile), se encuentra en empresas de mayor tamaño”, lo cual acredita que las empresas grandes pueden ser informales, desde la perspectiva legal.

Tokman agrega que “por efecto de las reformas laborales, se han ampliado las posibilidades de contratar trabajadores bajo regímenes contractuales atípicos, generalmente

<sup>54</sup> Tokman, Víctor. “De la informalidad a la modernidad”. Santiago: Oficina Internacional del Trabajo, 2001. Pág. 26.

de duración determinada y sujetos a un mayor grado de precariedad, sea por la inestabilidad ocupacional que involucran o por la reducción, legal o de hecho, del grado de protección laboral y social”<sup>55</sup>. En Chile, el porcentaje de contratos laborales con estas características supera el 20%.

El mismo estudio señala que al año 1996, en cuanto a las microempresas, en Chile los asalariados sin contrato o con contratos atípicos llegan al 50%, habiendo una mayor coincidencia entre microempresa e informalidad. Además, indica que el porcentaje de microempresas que paga sólo algunas de las contribuciones destinadas a financiar las prestaciones laborales (contratos que, no obstante estar registrados, figuran en ellos montos salariales inferiores a los realmente pagados) llega al 57% en Chile.

Datos más recientes<sup>56</sup>, señalan que el porcentaje de la Población Económicamente Activa (PEA) asalariada sin contrato y con contrato temporal al año 2000 en Chile era de 35,8%, mientras que el porcentaje de la PEA asalariada sin contrato y con contrato temporal en microempresas era de 56,1%. Ello avalaría que existe mayor coincidencia entre microempresaria e informalidad, pero no es una relación absoluta, puesto que el 43,9% restante cuenta con contrato, por tanto, en este aspecto, no es informal.

Así también FOSIS señala que del total de microempresas, un 43% no cuentan con contratos de trabajo<sup>57</sup>, mientras un 57% sí cuenta con ellos.

En referencia a los aspectos legales, según la Primera Encuesta de Microemprendimiento – EME<sup>58</sup>, “un 7% (de las microempresas) ha iniciado actividades como empresa individual y un 26% como independiente o persona natural, por lo que implica que un 66% de los entrevistados no tiene relación alguna con el SII y son completamente informales”. Además, el informe agrega que “la cobertura de la Ley de Microempresa Familiar es baja y

---

<sup>55</sup> *Ibíd.*

<sup>56</sup> Tokman, Víctor. Apuntes de clases. *Cátedra Desarrollo Económico, Empleo y Equidad*. Magíster Política y Gobierno. Santiago: FLACSO, 2009.

<sup>57</sup> FOSIS. Presentación “*Conceptos, estadísticas y caracterización de las Unidades Productivas Menores*”. FOSIS, 2004. Disponible en [http://www.redmicrofinanzas.cl/index\\_files/papers.html](http://www.redmicrofinanzas.cl/index_files/papers.html).

<sup>58</sup> Ministerio de Economía, Fomento y Turismo. “*Primera encuesta de microemprendimiento. Presentación general y principales resultados*”. Chile: Observatorio Empresas, Ministerio Economía, Noviembre 2010. Págs. 31- 32.

focalizada, ya que aunque el 20% de los empleadores se encuentran acogidos a esta ley, sólo el 9% de los trabajadores por cuenta propia lo han hecho”. En este aspecto, “un 77% declara que no se ha formalizado bajo la ley de microempresa familiar porque no la conoce, mientras que un 12% declara que el trámite es muy engorroso y un 6% cree no tiene ventajas para su empresa”.

En este aspecto, según Tokman<sup>59</sup>, el porcentaje de las microempresas que pagan algunos de los impuestos en vigencia son significativamente altos. En Chile, en 1990, cerca del 70% de las microempresas con cinco o menos trabajadores y el 96% de aquellas de más de cinco trabajadores pagaban el impuesto a la renta y al valor agregado.

En cuanto al pago de cotizaciones en los sistemas de pensiones, según la EME<sup>60</sup>, al año 2009, un 52% de los microemprendedores informales no cotizaba, un 5% cotizaba en el INP y un 43% cotizaba en Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP). En tanto, la Encuesta Longitudinal de Empresa<sup>61</sup> de 2010, que estudia a las empresas formales, indica que del total de dueños de microempresas que cuentan con iniciación de actividades en el SII, un 60% no cotiza, un 4% lo hace en el INP y un 36% en AFP. Para este último caso, si se utilizara la definición legal de informalidad, claramente el porcentaje de informales aumentaría, aunque contaría con iniciación de actividades.

Por otra parte, existen datos de FOSIS<sup>62</sup> del 2004, que avalan que un 64,11% de los trabajadores por cuenta propia, microempresarios o trabajadores en microempresas no cotizan en la previsión social. Esto corresponde a un 52% si es empleador, un 40,11% si es empleado, un 81,76% si es trabajador por cuenta propia, y aumenta a un 92,63% si es familiar no remunerado. Por tanto, la relación entre microempresa e informalidad se acerca cuando se habla de trabajador por cuenta propia y aún más, cuando se trata de microempresas en donde existen familiares no remunerados.

---

<sup>59</sup> Tokman, Víctor. “*De la informalidad a la modernidad*”. Santiago: Oficina Internacional del Trabajo, 2001. Pág. 28.

<sup>60</sup> Ministerio de Economía, Fomento y Turismo. “*Primera encuesta de microemprendimiento. Presentación general y principales resultados*”. Chile: Observatorio Empresas, Ministerio Economía, Noviembre 2010. Pág. 28.

<sup>61</sup> Centro Microdatos. Universidad de Chile. “*Primera encuesta longitudinal de empresas. Presentación general y principales resultados*”. Chile: Observatorio Empresas. Ministerio de Economía, Fomento y Turismo, Diciembre 2010. Pág. 22.

<sup>62</sup> FOSIS. Presentación “*Conceptos, estadísticas y caracterización de las Unidades Productivas Menores*”. FOSIS, 2004. Disponible en [http://www.redmicrofinanzas.cl/index\\_files/papers.html](http://www.redmicrofinanzas.cl/index_files/papers.html)

El mismo estudio señala que, en cuanto a las cotizaciones en sistemas de salud, el 26,43% de los trabajadores no cuentan con sistema de salud; un 41,23% se atiende en sistema público y un 31% pertenece al sistema privado.

Por otra parte, utilizando los datos obtenidos de la EME y ELE, de las microempresas con iniciación de actividades en el SII, sólo un 9% no cotiza en ningún sistema de salud, un 84% lo hace en FONASA y un 7% en ISAPRE o en otro sistema de salud. En cuanto a las microempresas sin iniciación de actividades, un 20% no se encuentra afiliado a ningún sistema de salud, un 55% lo hace en FONASA y el 25% restante lo hace en ISAPRE; instituciones de las Fuerzas Armadas u otro.

Según la Encuesta Casen 2006<sup>63</sup>, casi tres cuartos de los ocupados dependen del sistema público de salud, proporción que aumentó gradualmente en el período 1996 a 2003. A finales de este periodo, solamente el 9,3% cotizaba en ISAPRE, y un 14,9% se atendía de forma particular. Además, el 34% se declaraba indigente ante el sistema de salud.

Con estos datos se corrobora que, aun cuando está extendida la creencia que la microempresa es sinónimo de informalidad, no siempre es así, ya que un porcentaje de ellas cumplen con algunas o todas las “formalidades” contractuales, legales o previsionales y de salud, de forma tal que ni toda microempresa es informal, ni toda empresa pequeña, mediana, e incluso grande es formal.

#### **4.4. Políticas públicas que intervienen en la economía informal**

##### **4.4.1. Concepto de política pública**

Según Tamayo, “las políticas públicas son el conjunto de objetivos, decisiones y acciones que lleva a cabo un gobierno para solucionar los problemas que en un momento

---

<sup>63</sup> PNUD-SERCOTEC. “*Agenda Gubernamental para la Micro y Pequeña Empresa*”. Programa de asistencia preparatoria PNUD-SERCOTEC para elaborar una agenda gubernamental para el emprendimiento y el desarrollo de las pequeñas empresas 2006-2010. Santiago: PNUD- SERCOTEC, Diciembre 2006. Pág. 25.

determinado los ciudadanos y el propio gobierno consideran prioritarios”<sup>64</sup>.

Lahera, en tanto, define a las políticas públicas como “cursos de acción y flujos de información en relación a un objetivo público – desarrollados por el sector público, la comunidad y el sector privado- incluyendo orientaciones o contenidos, instrumentos o mecanismos y definiciones o modificaciones institucionales”<sup>65</sup>.

En ambos contextos, el Estado cumple un rol activo de generador de acciones conducentes a solucionar determinado problema público. Sin embargo, depende de la concepción con que se aborde el problema, las políticas públicas que se propongan.

Durante la década recién pasada, existieron distintos enfoques que orientaron las acciones en el tema en estudio, por ejemplo, desde una perspectiva social por el tema del empleo informal y la superación de la pobreza, como también desde el área económica, por ser éste un sector propicio para implementar acciones para el desarrollo productivo y generar así mejoras en la distribución del ingreso.

En un ejemplo de lo mencionado anteriormente, el economista Juan Carlos Scapini señala que “si las Mipymes no son capaces de desarrollar competitividad, tampoco podrá generar empleo de buena calidad, y el país entero no podrá nunca llegar a ser un país desarrollado. Estas empresas generan salarios que en promedio son bajos y perpetúan una mala distribución del ingreso. Para mejorar esta situación se requieren políticas y normas que faciliten y no entrapen el emprendimiento. Agilizar los trámites en la obtención de patentes municipales y simplificar los procedimientos para cerrar una Mipyme. Los emprendedores deben poder cerrar rápido un negocio malo y concentrar sus esfuerzos para reemprender con otro proyecto, en otro lugar”<sup>66</sup>.

---

<sup>64</sup> Tamayo, Manuel. “El análisis de las políticas públicas”, en Rafael Bañón y Ernesto Castillo (compiladores). “*La nueva administración pública*”. Madrid: Alianza Editorial Madrid, 1997. Pág. 281.

<sup>65</sup> Lahera, Eugenio. “*Introducción a las políticas públicas*”. Santiago: Fondo de Cultura Económica, 2002. Pág. 19.

<sup>66</sup> Scapini, Juan Carlos. Presentación sobre el desarrollo productivo y las Mipymes, realizada en el Hotel San Francisco de Santiago de Chile, el 5 de enero de 2010.

Según Scapini, durante el periodo en estudio, se ha consignando que “los gobiernos de la concertación han optado por mitigar los problemas de la Mipyme con instrumentos de fomento productivo que, si bien son necesarios para corregir algunas fallas del mercado, no han sido suficientes para equilibrar la enorme asimetría de poder contractual existente entre la gran Empresa globalizada y el resto del sistema productivo”<sup>67</sup>.

Por su parte, el connotado economista Ricardo Ffrench-Davis, desde una perspectiva socioeconómica relacionada con el crecimiento ligado a la equidad, ha planteado que deben diseñarse políticas de largo plazo para una mejora distributiva estructural, que abarquen aspectos macro y mesoeconómicos, como por ejemplo “seguir reduciendo filtraciones (elusiones) legales y las evasiones ilegales que atentan contra la equidad tributaria; elevar significativamente las oportunidades de acceso de la Mipyme al financiamiento interno de largo plazo, a la tecnología, la capacitación empresarial y laboral, a mercados internos más estables, y a mercados externos más accesibles”<sup>68</sup>.

Un concepto de políticas públicas relacionadas con la informalidad puede desprenderse de los enfoques señalados en el marco teórico. Tokman<sup>69</sup> ha identificado tres alternativas de políticas que se pueden adoptar con los informales: ignorarlos, perseguirlos o blanquearlos. Ninguna de ellas ha abordado el problema en forma integral. De ahí, que los enfoques planteen que el problema de la informalidad puede enfrentarse de diferentes formas, las que se presentan a continuación.

#### **4.4.2. Políticas para enfrentar el problema de la informalidad según enfoque estructuralista**

Tokman propone mejorar la eficiencia de la intervención del Estado disminuyendo, eliminando o aumentando su intervención, según lo requiera el caso, y profundizando la estrategia de modificación del marco regulatorio, de manera que facilite la incorporación

---

<sup>67</sup> *Ibíd.*

<sup>68</sup> Ffrench Davis, Ricardo; “Entre el neoliberalismo y el crecimiento con equidad: tres décadas de política económica en Chile”. J. C. Sáez Editor, 3ª edición, Santiago, 2003. Pág. 333.

<sup>69</sup> Tokman, Víctor. Apuntes de clases. *Cátedra Desarrollo Económico, Empleo y Equidad*. Magíster Política y Gobierno. Santiago: FLACSO, 2009.

de los informales a la modernidad.

En este contexto, Tokman reconoce una coexistencia de actividades, de supervivencia y de expansión, las cuales tienen diferentes grados de inserción en la modernidad: mientras las primeras difícilmente puedan insertarse en los círculos económicos principales, las segundas, poseen muchas posibilidades de expansión y capacidad de incorporación plena a la formalidad. De este modo, las políticas para cada una de ellas deben ser diferentes: las primeras asociadas a políticas antipobreza y las segundas a políticas de promoción y fomento.

Para Tokman, “la evidencia empírica disponible con relación a la productividad y a los ingresos del segmento integrado por las unidades productivas que responden a estrategias de supervivencia muestra que es muy poco lo que se podría lograr mediante la modernización productiva ya que, por lo general, se trata de unidades familiares al interior de las cuales no se establecen relaciones laborales propiamente dichas y que, por su propio carácter de sobrevivencia, operan con niveles tan bajos de productividad e ingreso que quedan al margen de la posibilidad de hacer frente a obligaciones administrativas y tributarias. Para ellas, la estrategia más adecuada sería una política antipobreza, lo que no significa despreocuparse del acceso al crédito y a la capacitación, así como de las condiciones de seguridad e higiene existentes en sus lugares de trabajo. Las opciones estratégicas para formalizar lo informal deberían, entonces, concentrarse en aquellas unidades productivas con potencial de modernización productiva”<sup>70</sup>.

Tokman señala que las políticas en pro de la economía informal deben incorporar medidas que incluyan<sup>71</sup>:

- Apoyo productivo a las unidades informales, estableciendo mecanismos que permitan el acceso a los mercados y evitando la discriminación, para lo cual se deben diseñar tres tipos de medidas: examinar los sistemas de licitaciones de compras del Estado,

---

<sup>70</sup> Tokman, Víctor. “*De la informalidad a la modernidad*”. Santiago: Oficina Internacional del Trabajo, 2001. Pág. 29-30.

<sup>71</sup> Tokman, Víctor. “El sector informal hoy: el imperativo de actuar”, en *Nueva Sociedad*, Núm. 90: 93 -105, Julio-agosto, 1987. Págs 103-104.

eliminando restricciones que impiden a empresas informales participar como proveedores; reforzar la capacidad de competencia aumentando la participación en el mercado público y el privado; y facilitar el acceso al capital tanto de inversión como de giro; y capacitar a los productores informales en el manejo de cálculo contable y gerencial.

- Buscar medidas tendientes a mejorar los niveles de bienestar de las personas que trabajan en el sector informal, de manera que se aseguren las necesidades básicas de nutrición, educación, salud y vivienda. Al mejorar los niveles de bienestar de los grupos más pobres del sector informal, se favorecerá la productividad y competencia por mejores puestos de trabajo.
- Ambiente regulatorio, ajustando normas y reglamentos que regulen las actividades, en el ámbito legal, laboral y fiscal.

En conclusión, la propuesta de Tokman es establecer un conjunto de medidas de simplificación de reglas y procedimientos para la legalidad, intervenciones para facilitar el acceso al crédito, capacitación, aumento o focalización del gasto social en los grupos más necesitados, y eliminación de obligaciones tributarias y laborales, lo cual implicaría una acción del Estado más eficaz.

#### **4.4.3. Políticas para enfrentar el problema de la informalidad según enfoque de la división internacional del trabajo**

Para Portes no existe una receta única para solucionar el problema de la economía informal, por tanto, cada país debe analizar el papel que juega el Estado en la existencia del sector informal, ya que de su actuar dependen dos aspectos fundamentales: las formas de establecer y hacer cumplir las leyes laborales y la articulación de diferentes modos de producción.

Según Portes, el papel del Estado es fundamental en el tamaño relativo de la relación formal- informal, y su composición interna, pues ambos son afectados por los cambios en la política estatal, especialmente en relación a las políticas laborales.

Así también, la articulación de diferentes modos de producción, es un proceso político dependiente del control estatal. Por esto, la existencia y funcionamiento de economías de subsistencia, producción con escaso nivel de tecnología y prácticas de subcontratación, dependen no sólo de términos exclusivamente económicos, sino de las prácticas estatales.

Las políticas públicas hacia la informalidad requieren de alguna regulación estatal, incluso cuando las autoridades se encuentren comprometidas con la ideología del *laissez-faire*. Para la regulación del sector, Portes propone concretamente<sup>72</sup>:

- Mayor flexibilidad de los controles estatales, pero no la completa liberalización de ellos y la remoción de incentivos en las grandes empresas para participar en prácticas informales.
- Las protecciones básicas impuestas por el Estado, tales como salario mínimo, seguridad en el lugar de trabajo, seguro de salud, y planes de retiro deben mantenerse, pero otras regulaciones pueden ser menos estrictas.
- Mayor flexibilidad en la utilización de mano de obra.
- Promover la creación de empleos en las empresas formales.

En contraposición con el enfoque anterior, este enfoque se concentra más en el análisis de la interacción entre las actividades formales e informales, que en la formulación de recomendaciones de políticas.

#### **4.4.4. Políticas para enfrentar el problema de la informalidad según teoría legalista**

Para regular al sector informal, De Soto se basa en tres propuestas fundamentales: afirmar los derechos de propiedad, dándole fiabilidad a sus transacciones y seguridad a sus actividades; evitar la engorrosa normativa legal; e intentar sustituir al Estado por

---

<sup>72</sup> Portes, Alejandro. “*En torno a la informalidad: ensayos sobre teoría y medición de la economía no regulada*”. México: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, 1995. ISBN: 968-842-491-9. Págs. 151-152.

organizaciones informales o locales, mediante un contrato social. Ante esto, sugiere que cualquier política debe contener, al menos, los siguientes objetivos<sup>73</sup>:

- Simplificar el funcionamiento de las instituciones y de sus normativas, tal de disminuir los costos asociados a las tramitaciones y la burocracia.
- Descentralizar las responsabilidades legislativas y administrativas del gobierno central a los gobiernos locales, de manera que estos tengan autonomía en la toma de decisiones.
- Desregular la vida productiva, en los siguientes cuatro aspectos: “sustituir el rol regulatorio del Estado sobre la economía a través de un control expresado en decisiones judiciales, dar acceso al mercado y extender los instrumentos regulatorios del derecho a todos los ciudadanos, aumentar la proporción de recursos disponible para que el Estado pueda realizar aquello que los particulares no pueden hacer bien, y delegar hacia las organizaciones informales lo que ellas saben hacer mejor”.

En definitiva, las propuestas de De Soto intentan disminuir la participación y el control del Estado en la vida económica y productiva, y, a la vez, generar mayor regulación con propuestas que surjan de las propias iniciativas informales.

---

<sup>73</sup> De Soto, Hernando. “El otro sendero, la revolución informal”. Editorial Sudamericana. Buenos Aires, 1992. Págs. 301-302

## **5. El Estado y las políticas orientadas al sector informal y al fomento de la formalidad empresarial**

Como se desprende de lo señalado en el marco teórico, es principalmente el Estado quien debe cumplir un rol activo en la generación de políticas y acciones conducentes a solucionar la problemática del sector informal; esta noción es compartida por los distintos enfoques de políticas públicas orientados al tema. Esta razón permite describir y analizar tres áreas de intervención estatal para el periodo en estudio, que permiten dar respuesta a la pregunta de investigación: la institucionalidad pública que administra los temas, su especialización, recursos involucrados y sus principales acciones en el periodo en estudio; la regulación que afecta al sector; y los instrumentos de fomento existentes que se focalizan en el sector informal.

### **5.1. La Institucionalidad Pública y acciones orientadas al sector en estudio**

Durante los últimos años, en el entorno político, gremial y empresarial, se ha instalado un diagnóstico común sobre la importancia de fomentar el emprendimiento y fortalecer el sector de las empresas de menor tamaño debido a su relevancia social y económica, lo cual se traduce en la necesidad de profundizar en nuevas reformas que dinamicen al sector y mejoren la coordinación y las acciones de la institucionalidad relacionada. Este diagnóstico se evidencia en la existencia de propuestas concretas en los distintos Programas de Gobierno de candidatos a la Presidencia, así como en distintas instancias de trabajo público – privadas existentes en el periodo 2000 - 2010<sup>74</sup>. De hecho, el año 2008 el Consejo Asesor Presidencial Trabajo y Equidad, en su Informe Final<sup>75</sup>, señaló dos áreas específicas para desarrollar el emprendimiento: emprendimiento juvenil y emprendimiento de menor tamaño. En esta última, planteó la necesidad de facilitar el camino hacia la formalización para las microempresas, específicamente de aquellas de supervivencia, diseñando una

---

<sup>74</sup> Se pueden encontrar, por ejemplo, en Informes del Comité Público-Privado de la Pequeña Empresa, Ministerio de Economía 2002; en Informe Final Encuentros Regionales Público-Privados de las Empresas de Menor Tamaño, Ministerio de Economía 2006 y 2009, todos ellos diseñados por la Secretaría Ejecutiva del Comité Público-Privado.

<sup>75</sup> Consejo Asesor Presidencial Trabajo y Equidad. *Informe Final "Hacia un Chile más justo: trabajo, salario, competitividad y equidad social"*. Santiago de Chile: Gobierno de Chile, Agosto 2008. Págs. 163 y 177.

propuesta de “*pre formalización*”<sup>76</sup>, que permitiera reconocer la existencia legal de las microempresas y facilitar su acceso a los mercados y a las políticas públicas, mejorando las capacidades, las condiciones laborales y la protección de los trabajadores.

Una característica común de este diagnóstico, es la necesidad de mejorar la eficiencia y efectividad del accionar público respecto al emprendimiento de menor tamaño, sobre todo del más precario, que se identifica con la informalidad y la supervivencia. Por esta razón y para un mejor conocimiento del estado del arte en el tema, es necesario caracterizar la institucionalidad y acciones existentes para el sector.

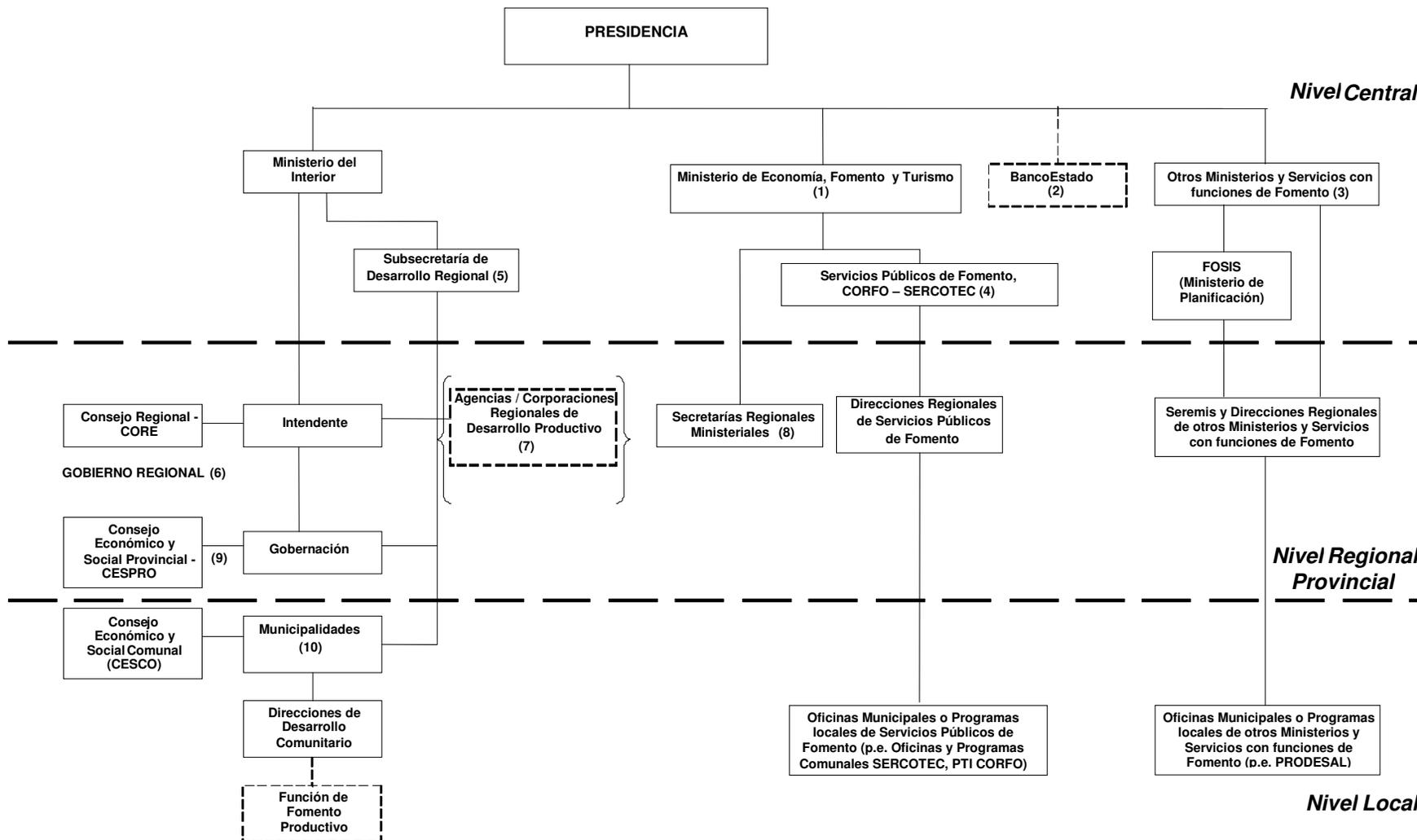
Las instituciones de fomento productivo entregan apoyo a emprendedores y empresarios de micro, pequeñas y medianas empresas en distintos niveles (generación y sistematización de información, diseño de políticas y regulaciones, diseño y ejecución de instrumentos de fomento), con apoyos dirigidos a mejorar sus condiciones en las diversas etapas del ciclo de vida de un emprendimiento (nacimiento, crecimiento, desarrollo, cierre y reemprendimiento), para los distintos sectores de la actividad económica (agricultura, pesca, minería, comercio, entre otros) y para las distintas necesidades (formalización, ciencia y tecnología, capacitación, innovación, exportaciones, entre otras). Las instituciones de fomento proveen estos productos y servicios de apoyo en función de su mandato legal particular, de su focalización y especialización técnica, y también de la priorización política que orienta el accionar de cada una de ellas. También existen otras instituciones del Estado cuyos productos y servicios indirectamente generan condiciones favorables para el emprendimiento y el desarrollo empresarial, relacionadas con la educación, el transporte, las telecomunicaciones, y la salud, etc.

Para una mejor visualización de cómo se estructura esta institucionalidad estatal, se ha confeccionado un diagrama que entrega una aproximación al funcionamiento de la institucionalidad de fomento chilena, con desagregación territorial:

---

<sup>76</sup> La pre formalización propuesta por el Consejo tiene 3 componentes: a) Reconocimiento automático de la microempresa asociado a la identidad de las personas, lo que la habilita para el ejercicio de las actividades productivas; b) Reconocimiento legal de la existencia de relaciones laborales y la introducción de un piso de derechos laborales obligatorios con carácter progresivo por un periodo denominado de pre formalización; c) Reconocimiento de la mayor vulnerabilidad de los que trabajan en estas empresas, y se dirige a mejorar su capital humano mediante la capacitación focalizada, para el aumento de la productividad y facilitar la movilidad hacia mejores empleos.

Diagrama N° 1: Aproximación de la institucionalidad de fomento productivo chilena



- (1) El Ministerio de Economía, Fomento y Turismo tiene como Misión diseñar y monitorear la implementación de políticas públicas que contribuyan a la competitividad del país, a través del diseño y promoción de las Políticas de Innovación y Emprendimiento, velando por la Regulación de los mercados y el desarrollo de la Estrategia Digital del gobierno.
- (2) BancoEstado es una Empresa autónoma del Estado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, que implementa su política comercial en condiciones de mercado pero en busca de impacto social, que apoya la implementación de políticas públicas, y cuya dirección superior corresponde mayoritariamente a miembros de la exclusiva confianza del Presidente de la República.
- (3) Son aquellos Ministerios y Servicios que tienen como función el diseño e implementación de Políticas Públicas, Planes y Programas para determinados sectores y segmentos económicos del país, y que, en algunos casos, de su orgánica dependen otros Servicios Públicos relacionados destinados al fomento productivo o promoción empresarial: Ministerios de Agricultura, de Minería, de Relaciones Exteriores, de Planificación, del Trabajo, sus Servicios dependientes como el Fondo de Solidaridad e Inversión Social-FOSIS, el Servicio Nacional de la Mujer-SERNAM, la Fundación PRODEMU, la Corporación Nacional para el Desarrollo Indígena (CONADI), el Servicio Nacional de Capacitación y Empleo-SENCE, Chilecalifica, ProChile, la Comisión Nacional para la Investigación, Ciencia y Tecnología (CONICYT), el Instituto de Desarrollo Agropecuario(INDAP), el Servicio Agrícola y Ganadero (SAG), el Instituto Nacional de Investigación Agropecuaria (INIA), la Comisión Nacional de Riego (CNR), el Fondo para la Innovación Agraria-FIA, y la Corporación Nacional Forestal (CONAF).
- (4) Son aquellos servicios relacionados con el Ministerio de Economía, Fomento y Turismo que ejecutan los instrumentos de fomento productivo para los distintos segmentos empresariales: la Corporación de Fomento de la Producción-CORFO, el Servicio Nacional de Turismo (SERNATUR), el Servicio de Cooperación Técnica-SERCOTEC (Corporación de derecho privado, filial de CORFO), el Servicio Nacional de Pesca (SERNAPESCA) y el Consejo para la Producción Limpia (CPL).
- (5) La Subsecretaría de Desarrollo Regional, dependiente del Ministerio del Interior, tiene como Misión contribuir al desarrollo de los territorios, fortaleciendo su capacidad de buen gobierno, en coherencia con el proceso de descentralización. Su importancia radica en los instrumentos de acción que maneja que son parte fundamental del financiamiento de las regiones y Municipalidades (Programas de Inversiones como el Fondo Nacional de Desarrollo Regional-FNDR, el Programa Público de Inversión en las Regiones-PROPIR, el mecanismo de redistribución solidaria de ingresos municipales denominado Fondo Común Municipal-FCM, y otros mecanismos para la creación de infraestructura y mejoramiento de condiciones en los territorios regionales y locales).
- (6) La administración superior de cada región del país estará radicada en un Gobierno Regional (GORE), que tendrá por objeto el desarrollo social, cultural y económico de ella. Gozan de personalidad jurídica de derecho público, patrimonio propio y están investidos de determinadas atribuciones. NO existe la obligación de la existencia legal en las Intendencias o Gobiernos Regionales de Unidades especializadas en Fomento Productivo, aún cuando la Ley les entrega dichas funciones. En materia de fomento de las actividades productivas, corresponderá al Gobierno Regional: a) Contribuir a la formulación de las políticas nacionales de fomento productivo, de asistencia técnica y de capacitación laboral, desde el punto de vista de cada región, y desarrollar y aplicar las políticas nacionales así definidas en el ámbito regional; b) Establecer prioridades de fomento productivo en los diferentes sectores, preocupándose especialmente por una explotación racional de los recursos naturales, coordinando a los entes públicos competentes y concertando acciones con el sector privado en los estamentos que corresponda; c) Promover la investigación científica y tecnológica y preocuparse por el desarrollo de la educación superior y técnica en la región, y d) Fomentar el turismo en los niveles regional y provincial, con arreglo a las políticas nacionales.
- (7) Las Agencias Regionales de Desarrollo Productivo-ARDP son Instituciones radicadas en todas las regiones del país, que buscan contribuir al aumento de la competitividad de las EMT que integran los clúster y cadenas productivas territoriales. Desarrollan e implementan un modelo de articulación público-privado que diseña, coordina y articula desde las regiones las acciones de fomento productivo y el mejoramiento del entorno competitivo de clúster regionales. Se institucionalizan a través de un Consejo Estratégico en el cual participan miembros del Consejo Regional, Sector Privado, Directivos de Servicios, entre otros. Hasta el año 2009 trabajaron bajo la figura de Comité CORFO, transformándose algunas de ellas a partir del año 2010 en Corporaciones.
- (8) Las Secretarías Regionales Ministeriales son la expresión desconcentrada de los Ministerios y su representante, y es el colaborador directo del Intendente, al que estará subordinado en todo lo relativo a la elaboración, ejecución y coordinación de las políticas, planes, presupuestos, proyectos de desarrollo y demás materias que sean de competencia del gobierno regional. En el caso del seremi de Economía, este actuará como representante del Ministro del ramo, cumpliendo de manera descentralizada las funciones ministeriales, junto con colaborar con el Intendente en el área de la economía, el fomento y el turismo.
- (9) En las Provincias existe un Gobernador, quien es responsable de la administración superior de ésta, quien además preside el Consejo económico y social provincial (CESPRO), que tiene atribuciones de emitir opiniones, proponer proyectos y realizar estudios para el desarrollo económico y social provincial. Ni el Gobernador ni el CESPRO tienen funciones explícitas de fomento.
- (10) Las Municipalidades son corporaciones autónomas de derecho público, con personalidad jurídica y patrimonio propio, cuya finalidad es satisfacer las necesidades de la comunidad local y asegurar su participación en el progreso económico, social y cultural de las respectivas comunas. Expresamente la Ley les otorga como función privativa la capacitación, la promoción del empleo y el fomento productivo, la cual se asigna debe ser desempeñada en una Dirección Administrativa llamada de Desarrollo Comunitario. NO existe la obligación de la existencia legal en las Municipalidades de Unidades especializadas en Fomento Productivo.

El desarrollo productivo y el fomento empresarial en Chile es encabezado por el Ministerio de Economía, Fomento y Turismo, cuyo origen legal está contenido en el Decreto N° 747 del 3 de julio de 1953 y el DFL N° 88 del 12 de mayo de 1953. Su Misión es *“diseñar y monitorear la implementación de políticas públicas que contribuyan a la competitividad del país, a través del diseño y promoción de las políticas de innovación y emprendimiento, velando por la regulación de los mercados y el desarrollo de la estrategia digital del gobierno, de modo tal, de aumentar aceleradamente el bienestar de todos los chilenos”*<sup>77</sup>. Sus principales ejes de acción están relacionados con el diseño y promoción de las políticas de innovación y emprendimiento, también liderando la estrategia digital, el turismo, la regulación del mercado y la pesca.

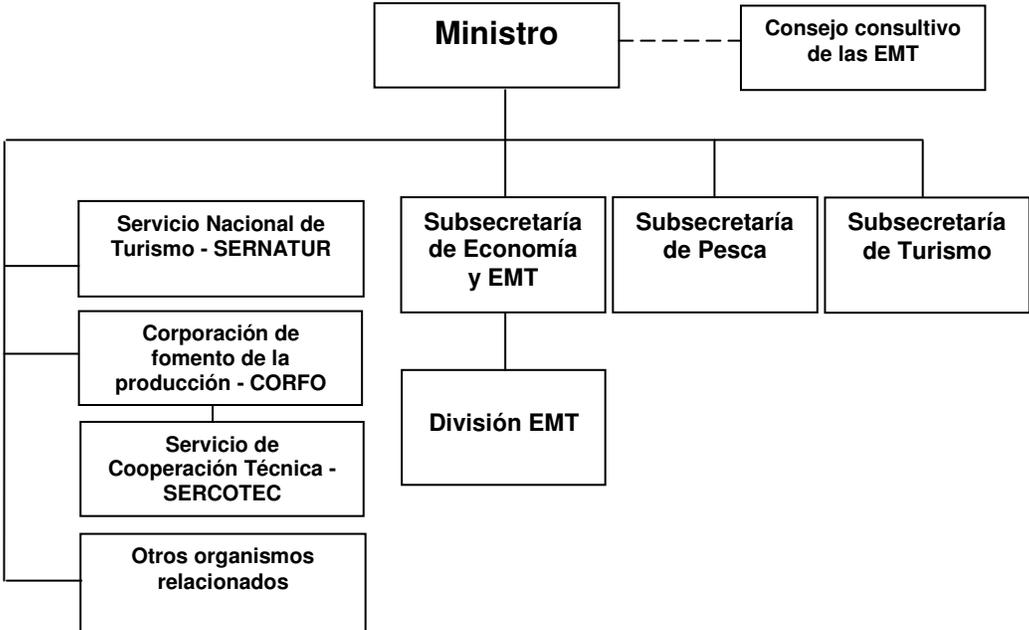
Directamente relacionado con el tema de investigación, se observa que la orgánica interna de este Ministerio incorpora a la Subsecretaría de Economía y Empresas de Menor Tamaño (EMT). La denominación anterior fue adquirida a través de la Ley N° 20.416 que fija normas especiales para las EMT, que fue promulgada el 3 de febrero de 2010 durante el Gobierno de la Presidenta Michelle Bachelet. Esta ley, en su artículo tercero, otorga funciones específicas para desarrollar el sector, y crea una orgánica específica, la División EMT. De esta manera, se crea una institucionalidad responsable para desarrollar las condiciones relacionadas con el fomento de la formalidad empresarial, y que se encuentra explícita en el objetivo estratégico del Ministerio, el cual es *“proponer e impulsar iniciativas orientadas a fomentar el emprendimiento y a mejorar el nivel de competitividad de las Empresas de Menor Tamaño, entendidas como micro, pequeñas y medianas empresas, a través de líneas de trabajo orientadas a: obtener una regulación costo-efectiva, adecuada a sus condiciones, y una menor carga administrativa; promover un mayor acceso a los programas e instrumentos de fomento existentes; generar y facilitar un mayor acceso a información; y potenciar la comunicación y coordinación con su entorno público y privado”*.

---

<sup>77</sup> Ficha de Identificación (Formulario A1 DIPRES), Definiciones estratégicas del Ministerio de Economía, Fomento y Turismo.

Sobre estos fundamentos se estructura el Ministerio de Economía, Fomento y Turismo, cuya organización básica es la siguiente:

*Diagrama N°2:  
Organigrama básico del Ministerio de Economía, Fomento y Turismo de Chile*



Aunque la puesta en marcha de esta nueva institucionalidad central está recién cumpliendo su primer año de funcionamiento, en la práctica se puede visualizar una importante falta de coordinación interinstitucional y programática, que tiende a generar espacios para que se dupliquen recursos y funciones. Por lo anterior, se estima importante destacar una experiencia llevada a cabo por el Ministerio de Economía durante los años 2006 y 2008, cuando se creó una instancia de coordinación interinstitucional denominada Red de Fomento Productivo para las Empresas de Menor Tamaño, cuyo objetivo fue dotar de una orgánica permanente la coordinación de las acciones de fomento. Esta Red no se institucionalizó al alero de ninguna Ley, pero permitió durante su funcionamiento la fluidez del diálogo entre instituciones. Incluso, actualmente, en la práctica, es la forma en que se relacionan las instituciones de fomento en los niveles regionales, donde aún se sigue hablando de la Red de Fomento y funcionando con un mayor grado de articulación y comunicación.

Esta Red se constituyó como una instancia de coordinación convocada por el Ministerio de Economía para la articulación del trabajo de las distintas instituciones de fomento en la formulación de políticas públicas; su aplicación y seguimiento, y la implementación de programas y proyectos complejos, que hacían necesaria una articulación con el propósito de generar mayor impacto en los usuarios y eficiencia en el uso de los recursos públicos. Concurrían a esta Red de Fomento las diferentes instituciones públicas que disponían de servicios e instrumentos para fomentar y apoyar el desarrollo de Empresas, instituciones propiamente de fomento e instituciones que, sin ser de fomento, administraban algunos instrumentos de fomento específicos.

La importancia de la Red de Fomento para el tema en estudio, radica en que se trató de una experiencia exitosa de diálogo permanente y equipos de trabajo interinstitucionales que tenían la tarea integrar y articular la temática de fomento, incorporando a organismos como el FOSIS y temáticas como el fomento de la formalidad empresarial y la difusión de los instrumentos existentes.

El artículo 3° de la Ley N° 20.416 antes mencionada, recogió el concepto de coordinación desarrollado con la Red, asignándole dicha función a la Subsecretaría de Economía y Empresas de Menor Tamaño: *“le corresponderá a la Subsecretaría de Economía, Fomento y Empresas de Menor Tamaño, generar coordinaciones para que, en conjunto con los ministerios sectoriales, se formulen las políticas y planes de fomento, considerando las particularidades de las empresas de menor tamaño. Asimismo, le corresponderá impulsar con sus servicios dependientes o relacionados una política general para la mejor orientación, coordinación y fomento del desarrollo de las empresas de menor tamaño, así como realizar un seguimiento de las respectivas políticas y programas y generar las condiciones para el acceso de estas empresas a fuentes útiles de información, contribuyendo a la mejor utilización de los instrumentos de fomento disponibles para ellas”*.

Además, el artículo 4° de esta misma Ley creó una instancia de diálogo de carácter

consultivo entre los sectores público, privado, académico y organizaciones civiles relacionadas, denominado Consejo Consultivo de las EMT, el cual también se presenta como una instancia participativa que permite un importante espacio de coordinación y una instancia para incorporar en las políticas y acciones de fomento la mejora de las condiciones del sector informal y de la formalización empresarial.

Como se ha mencionado anteriormente, si bien es el Ministerio de Economía la institución que lidera el diseño y coordinación de la política pública de fomento en Chile, son dos de sus instituciones las que principalmente implementan la política y las diferentes acciones en el área: la Corporación de Fomento de la Producción (CORFO) y el Servicio de Cooperación Técnica (SERCOTEC).

La Corporación de Fomento de la Producción (CORFO), fue creada en 1939 y se rige por la Ley N° 6.640 de 1941 y por el DFL N° 211 de 1960. CORFO es el organismo responsable de impulsar la actividad productiva nacional; es un organismo ejecutor de las políticas del Gobierno de Chile, principalmente en el ámbito del emprendimiento y la innovación. Realiza su acción mediante herramientas e instrumentos compatibles con los lineamientos de una economía social de mercado, creando las condiciones para lograr construir una sociedad de oportunidades. Esta Corporación ha desempeñado un papel relevante en el desenvolvimiento económico del país, y en la actualidad apoya a los emprendedores, a los empresarios en expansión, a los innovadores que requieren acceso a nueva tecnología, asistencia técnica y capital, para abrirse camino en los mercados del mundo. Su trabajo se desarrolla en tres áreas de acción:

- a) Inversión y financiamiento
- b) Desarrollo empresarial
- c) Emprendimiento e innovación

Su labor se extiende a todas las empresas del país, sin exclusión, pero en los últimos años ha focalizado sus esfuerzos en desarrollar no solamente la industria nacional como ocurrió en sus orígenes, sino particularmente el emprendimiento, la innovación y las MIPYMES.

- a) El sustento legal a su tarea está estipulado en la normativa señalada anteriormente, centrado fundamentalmente en las facultades que ésta le entregan a su órgano director y administrador: el Consejo CORFO. Este Consejo de alto nivel está integrado por el Ministro de Economía, Fomento y Reconstrucción, que lo preside; el Ministro de Hacienda;
- b) el Ministro de Agricultura;
- c) el Vicepresidente Ejecutivo de la Corporación;
- d) el Ministro de Planificación y Cooperación;
- e) el Ministro de Relaciones Exteriores y;
- f) dos consejeros designados por el Presidente de la República, uno de destacada trayectoria en el ámbito tecnológico y otro en el ámbito financiero (al menos uno de ellos debe tener, además, reconocida experiencia en actividades productivas empresariales).

Este Consejo tiene facultad legal para generar Programas de Fomento, ya que posee funciones de organismo técnico asesor del Estado para promover y coordinar la inversión de los recursos fiscales, orientándolos hacia fines de fomento a la producción y para armonizar la acción del Estado con las inversiones de los particulares en igual sentido, tratando de dar a los recursos de que se puede disponer el destino más adecuado. Para estos efectos, los programas de inversión a mediano y largo plazo elaborados por la Corporación, deberán coordinarse con los Presupuestos nacionales anuales.

Otra facultad importante de este Consejo es que puede presentar al Gobierno el orden de prioridad con que deba acometerse la ejecución de los diversos proyectos para el desarrollo de la economía nacional, ya sea que estos vayan a ser ejecutados directamente por el Estado o a través de cualquiera de sus organismos, y estimular las inversiones de los particulares en igual orden, esto en coordinación con la planificación del MIDEPLAN y el Ministerio de Hacienda. Este hecho no deja de ser relevante, por cuanto es una instancia que tiene todas las facultades para ordenar y diseñar planes para mejorar el tema de la informalidad

empresarial en Chile, sin dejar de lado el mandato legal y funciones que corresponden a CORFO.

Los recursos que financian su funcionamiento provienen de asignación del Presupuesto de la Nación, de recursos propios originados por sus Inversiones, recuperación de colocaciones, utilidades de las empresas pertenecientes al Sistema de Empresas Públicas, venta de activos y otros ingresos.

Por su parte, en Chile es el Servicio de Cooperación Técnica (SERCOTEC) la institución que se ha focalizado en el fomento productivo del segmento Micro y Pequeña Empresa. Este organismo creado el 30 de Junio de 1952, es una corporación de derecho privado sin fines de lucro creada por el Estado, y cuya misión es desarrollar las iniciativas de mejoramiento de la competitividad de este segmento, y fortalecer la capacidad de gestión de sus empresarios. La institución obtuvo su personalidad jurídica mediante D.S. N° 3.483 del 6 de julio de 1955, que aprobó sus estatutos. En tanto, la última modificación de los estatutos fue aprobada por D.S. N° 495 del 27 de julio de 1986.

SERCOTEC ha replanteado su forma de atender al sector de la Micro y Pequeña Empresa, preocupándose prioritariamente de que éstas accedan a los mercados, generen valor agregado en sus productos con tecnología y diseño y se incorporen al mundo del conocimiento para ser más competitivas. Sus prioridades actuales están dadas por el quehacer en las empresas con oportunidad en el mercado y la oferta de servicios habilitantes para aquellas que no las tienen, sustentando la acción con valores muy precisos: calidad en el servicio, calidez en la atención y simplicidad en la gestión.

Entre los instrumentos, fondos y programas que administra SERCOTEC, destacan los Programas orientados a las Microempresas, para desarrollar su capacidad competitiva, mejorando su productividad, acceso a los mercados y sus condiciones de entorno: pre inversión, fortalecimiento de organizaciones gremiales, infocentros, Red SERCOTEC y acceso al financiamiento; y los programas con municipios, destinados a promover la

integración del fomento productivo al desarrollo territorial a través de un trabajo conjunto, básicamente de capacitación, entre SERCOTEC y los Municipios.

Además existe una institucionalidad social relacionada al emprendimiento de subsistencia y la microempresa: el Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS), el que no es parte del Ministerio de Economía.

En efecto, el Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS), es un servicio público creado el 26 de octubre de 1990 durante el Gobierno del Presidente Patricio Aylwin. Cuenta con 15 direcciones regionales y 20 oficinas provinciales, y se relaciona con la Presidencia de la República a través del Ministerio de Planificación, de quien depende. Su fundamento legal está determinado por la Ley N° 18.989 Orgánica del FOSIS, del 19 de julio de 1990, la cual define como su objetivo: *“Financiar en todo o en parte planes, programas, proyectos y actividades especiales de desarrollo social. Estos deben resolver problemas de ingresos o calidad de vida y ayudar a que las personas desarrollen acciones, capacidades y destrezas que les permitan superar su situación de pobreza”*. En su artículo 9°, la Ley le asigna al FOSIS la función de financiar actividades que:

- Contribuyan a la erradicación de la pobreza y el desempleo.
- Se preocupen de los grupos de menores ingresos y en estado de riesgo social.
- Procuren el mejoramiento de las condiciones de trabajo y producción de los sectores de menores ingresos.
- Apoyen a los propios afectados por la pobreza en la solución de sus problemas.
- Diseñen y ejecuten programas y proyectos eficientes (...) que incorporen a los organismos públicos, municipales y empresas privadas.
- Propendan al desarrollo de los sectores más pobres que viven en el área rural (...)

La actual misión institucional del Fondo es *“Trabajar con sentido de urgencia por erradicar la pobreza y disminuir la vulnerabilidad en Chile”*<sup>78</sup>. Dentro de sus objetivos estratégicos relacionados con el tema en estudio, éste debe *“Fortalecer la capacidad*

---

<sup>78</sup> La información está contenida en el sitio web de la institución: [www.fosis.cl](http://www.fosis.cl)

*empresadora de las personas pertenecientes a los grupos de mayor vulnerabilidad, mediante el subsidio, acceso a tecnologías y conocimientos, capacitación y certificación”<sup>79</sup>.*

El FOSIS financia programas destinados a personas, familias y organizaciones que necesitan una oportunidad para superar situación de pobreza en que viven y también a la población más vulnerable del país, es decir, aquellas personas que, sin vivir en situación de pobreza, necesitan ayuda cuando han perdido el trabajo, tienen pocos ingresos, están enfermos ellos o alguien de su familia o no tienen estudios, entre otros.

Según lo dispuesto en la Ley Orgánica del FOSIS, la dirección de la institución corresponde a un Consejo que es la autoridad superior del Servicio. Este Consejo delega sus funciones y atribuciones en el/la Director/a Ejecutivo/a del FOSIS.

Con su labor, el FOSIS aporta al fortalecimiento del Sistema de Protección Social y genera oportunidades para la inclusión, apoyando la empleabilidad y el emprendimiento, abordando así la pobreza en su multidimensionalidad. En este contexto, para el FOSIS es importante que los usuarios y usuarias aumenten sus ingresos, ya sea al conseguir un trabajo estable o iniciando o fortaleciendo un emprendimiento, y que mantengan esos ingresos en el tiempo. Dependiendo de las necesidades de cada persona, los programas del FOSIS ofrecen apoyo para encontrar trabajo y para mejorar emprendimientos.

Por otra parte, el FOSIS cuenta con programas orientados a que las personas y sus familias puedan desarrollar sus capacidades y acceder a los bienes y servicios disponibles para ellas en las redes locales, entregando apoyo a comunidades y apoyo a familias en situación de pobreza. El FOSIS trabaja en y con población urbana y rural, indígenas y habitantes de zonas aisladas, que viven en situación de pobreza o indigencia. Interviene en comunas y localidades seleccionadas entre las que presentan los más altos índices de marginalidad, pobreza, escasez de ingresos, desempleo y tamaño de la población con problemas.

---

<sup>79</sup> *Ibíd.*

En su operación, FOSIS no ejecuta directamente sus programas, sino que adjudica la realización de ellos a entidades públicas y privadas, a través de convenios o concursos públicos que se llevan a cabo a nivel local, regional y nacional. Con todo, el FOSIS también privilegia la acción conjunta y la coordinación con otras instituciones públicas y privadas, a fin de que su acción sea complementaria a la de otros actores y se produzca sinergia como resultado de su intervención.

## 5.2. Especialización y distribución de recursos para el Fomento Productivo en el periodo 2000-2010

Para visualizar las responsabilidades específicas y la focalización del quehacer institucional relacionado con aquellas actividades informales y formales que desarrollan emprendedores y microempresarios, podemos caracterizar a las instituciones anteriormente descritas, que, en conjunto, responden por más del 50% de la inversión pública en fomento productivo y que, de manera transversal, desarrollan sus funciones en los ámbitos de la micro, pequeña y mediana empresa:

*Tabla 13:  
Responsabilidades programáticas y focalización en las Instituciones seleccionadas*

Institución / Área	Diseño de políticas	Diseño de regulaciones	Diseño y Ejecución de Planes y Programas	Difusión	Emprendimiento	Fomento de la formalidad	Focalización por tamaño de Empresas
MINECON	X	X		X	X	X	Todas
CORFO	X		X	X	X		MIPyME
SERCOTEC			X	X	X		MyPE
FOSIS			X	X	X	X	Micro

*Fuente: Elaboración propia.*

El año 2009 la Oficina Internacional del Trabajo (OIT) en conjunto con SERCOTEC, realizaron una nueva versión del estudio “La situación de la micro y pequeña empresa en Chile”. Este estudio es una sistematización que permite visualizar el estado del arte de la micro y pequeña empresa en diversos ámbitos, tales como sus características, el financiamiento, marco normativo, recursos involucrados en el fomento y desafíos, entre otros.

Respecto a los recursos que el Estado destina al fomento de la micro y pequeña empresa, estos se entienden -según el estudio- como aquellos que facilitan el proceso de creación de nuevas empresas, su crecimiento y generación de productos y servicios de valor económico, recursos que, de cumplir con los objetivos de la política pública, representarán una inversión, y no un gasto para el Estado y para la sociedad.

La tabla N° 14 permite visualizar el total de recursos públicos para fomento productivo en el periodo en estudio<sup>80</sup>:

*Tabla N° 14:  
Recursos para fomento productivo no reembolsables (MM\$ año 2009)*

<b>Año</b>	<b>Recursos totales (monto ejecutado)</b>
2000	343.692
2001	372.435
2002	399.007
2003	388.590
2004	345.158
2005	298.217
2006	339.279
2007	355.662
2008	372.385
2009	407.844

*Fuente: OIT – SERCOTEC. “La Situación de la Micro y Pequeña Empresa en Chile”. Santiago: Oficina Internacional del Trabajo, 2010. Pág.43.*

Se observa que los recursos no reembolsables totales para fomento productivo, medidos en moneda de 2009, aumentaron en un 19% entre el año 2000 y el 2009. Este mismo año, el Estado puso a disposición de las empresas 407.844 millones de pesos (787 millones de dólares) representando el 2% del total del Gasto Público.

Los recursos se focalizaron en el fomento productivo en general, lo que incluye todas las empresas, no existiendo una estimación del monto total de recursos colocados en el segmento de las microempresas, así como tampoco en programas de fomento a la formalidad empresarial. Sin embargo, permite tener una estimación de los avances en la

<sup>80</sup> Se excluyen recursos prestados como las inversiones públicas en las empresas, además de las tasas de interés subsidiadas de aquellos subsidios relacionados al crédito entregado por las instituciones.

incorporación de recursos públicos en el sector empresarial.

En las tablas N°15, N°16 y N°17, se distinguen los recursos públicos para programas de fomento productivo en las instituciones seleccionadas:

*Tabla N° 15:  
Recursos para Programas de fomento productivo 2000 a 2009 (MM\$ año 2009)*

<b>Institución</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>Variación 2000-2009</b>
<b>FOSIS</b>	19.572	19.058	24.645	21.795	21.016	24.429	34.716	33.159	30.439	32.654	<b>67%</b>
<b>SERCOTEC</b>	3.154	3.402	5.228	6.195	6.393	6.466	6.747	15.991	19.381	19.323	<b>513%</b>
<b>CORFO</b>	43.002	50.273	52.465	48.543	53.508	48.576	64.484	74.039	80.185	91.187	<b>112%</b>

*Fuente: OIT – SERCOTEC. “La Situación de la Micro y Pequeña Empresa en Chile”. Santiago: Oficina Internacional del Trabajo, 2010. Pág.44.*

Se puede visualizar en el periodo en estudio la existencia de un significativo aumento en la incorporación de recursos en las instituciones ejecutoras de Programas de Fomento, cuya focalización en el tema se analizará en un apartado posterior, aún cuando se destaca un aumento de gran magnitud en la incorporación de recursos a SERCOTEC el año 2007 durante el Gobierno de la Presidenta Michelle Bachelet, principalmente ligado a la creación del Programa territorial Chile Emprende y para financiar programas vinculados a sectores específicos (por ejemplo, ferias libres y mujeres emprendedoras).

*Tabla N° 16:  
Recursos públicos para fomento productivo del Ministerio de Economía de 2000 a 2004 (MM\$ año 2003).*

<b>Institución</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>Variación 2000-2004</b>
<b>MINECON</b>	37.613	43.832	47.672	44.400	46.511	<b>8.898 (23,6%)</b>

*Fuente: Chile Emprende, Gobierno de Chile.. “La Situación de la Micro y Pequeña Empresa en Chile”. Santiago: Chile Emprende, 2005. Pág.52.*

*Tabla N° 17:  
Recursos públicos para fomento productivo del Ministerio de Economía de 2005 a 2009  
(MM\$ año 2009)*

Institución	2005	2006	2007	2008	2009	Variación 2005-2009
MINECON	55.859	72.415	103.699	103.699	117.848	<b>61.989 (110,9%)</b>

*Fuente: OIT – SERCOTEC. “La Situación de la Micro y Pequeña Empresa en Chile”. Santiago: Oficina Internacional del Trabajo, 2010 Pág.46.*

Finalmente, se puede apreciar cómo se duplican los recursos para fomento productivo en el Ministerio de Economía durante el Gobierno de la Presidenta Bachelet, particularmente en el año 2007, que coincide con la implementación de su Programa de Gobierno, el cual contemplaba en el área denominada Más emprendimiento para Chile “*el potenciar las micro, pequeñas y medianas empresas, y la creación de nuevas, para que algún día puedan ser medianas o grandes, garantizándoles condiciones equitativas para competir y expandirse*”. Un aspecto interesante que señala dicho Plan de Gobierno, menciona que la política hacia el sector no es política asistencial, sino una política de desarrollo, tomando posición respecto al foco que tendrían las instituciones para intervenir en el sector.

### **5.3. Acciones regulatorias para mejorar el entorno de la formalidad y del sector microempresarial en el periodo en estudio**

Las principales instituciones de fomento del Estado, han desarrollado una serie de acciones tendientes a hacer operativo los Programas de Gobierno y las políticas públicas existentes. Estas acciones se expresan en programas, planes y proyectos que consideran áreas prioritarias a desarrollar y que tienen una expresión financiera en el presupuesto de la Nación y de cada Servicio. Éstas, no necesariamente son permanentes en el tiempo, tampoco sus objetivos permiten identificar si están orientadas al sector en estudio, ni tampoco permiten visualizar claramente sus resultados; un ejemplo de ello es el Programa Nacional de Emprendimiento, principal Programa del Ministerio de Economía que financia las acciones para el sector empresas de menor tamaño. Sin embargo, existen acciones que trascienden el tiempo y que permiten visualizar avances concretos en ciertas áreas, como lo son las normas, sobre todo en sectores en los cuales no existe suficiente información, como

ocurre con el que hemos focalizado este estudio. Las acciones de tipo normativa o regulatoria son un importante instrumento para orientar las acciones del Estado, para hacer operativa ciertas ideas de un Programa de Gobierno y para conducir las políticas públicas, aunque no el único instrumento.

Las regulaciones presentan características comunes: una decisión y acción de Gobierno que se traduce en políticas públicas y normas, la existencia de una institucionalidad que haga operar dicha regulación, derechos y deberes explícitos, orden y control.

Según la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), las regulaciones, *“son producto de un amplio sistema regulatorio el cual incluye los procesos e instituciones a través de los cuales las regulaciones son desarrolladas, promulgadas y llevadas a cabo. Las regulaciones son entendidas como el amplio rango de instrumentos legales y decisiones -constituciones, leyes parlamentarias, legislaciones subordinadas, decretos, órdenes, normas licencias, códigos y aún los instrumentos informales- mediante los cuales los gobiernos establecen condiciones en la conducta de los ciudadanos, las empresas y el gobierno mismo. Los sistemas regulatorios no solo comprenden las reglas nacionales, sino también las reglas desarrolladas por niveles subnacionales de gobierno, además de la reglas desarrolladas en los procesos internacionales”*<sup>81</sup>.

La importancia de la regulación puede analizarse desde dos perspectivas, una teórica y otra práctica, es decir, por qué existe una regulación con ciertas características, y cuáles son los efectos de dicha regulación. Para los fines de este estudio, es necesario identificar en Chile las razones que determinan la regulación chilena en el tema y que significa un obstáculo o un facilitador de la formalidad empresarial, además de conocer sus efectos y poder señalar las principales iniciativas para mejorar la calidad de esa regulación y que tienden –de manera más menos directa- fomentar la formalidad durante el periodo de análisis.

Respecto a las razones teóricas en temas de regulación económica, se identifica claramente, durante las últimas cuatro décadas, la decisión de intervenir el sistema económico,

---

<sup>81</sup> OCDE. *“The OECD report on regulatory reform”*. Vol. II. Paris: OECD, 1997. Pág. 196.

privilegiando la realización de grandes reformas en el área de la macroeconomía y sectores de mayor relevancia. Ricardo Paredes efectúa una caracterización de este periodo que permite resumirlo de la siguiente manera<sup>82</sup>: *“La secuencia de reformas en regulación en Chile se inició con un conjunto de medidas que situaron al Estado en un rol menos interventor en materia productiva, focalizándolo en los aspectos de regulación antimonopolios. En esta fase, que ocurrió entre 1974 y 1980, lo central fue entregar una clara señal en el sentido que lo que se estaba realizando tenía una motivación económica, era consistente y sería irreversible; es decir, no dependería de las condiciones externas, de las presiones de grupos ni de la sensibilidad del ministro de turno. Seguidamente, a comienzos de los años 80 se realizaron una serie de reformas legales e institucionales en sectores caracterizados históricamente como monopolios naturales. Se reformaron las leyes de telecomunicaciones, electricidad, de bancos, de sociedades anónimas y se reestructuraron las empresas estatales”*.

El autor también plantea que *“No basta un conjunto de leyes para que se afecten las conductas de la manera que el legislador desea. Tampoco las leyes se determinan en forma absolutamente exógena, sino que muchas instituciones mucho más sutiles que las reformas, pueden tener una mayor importancia en el desarrollo de los sectores. No obstante, mucho de la institucionalidad en Chile se ha ido generando y se ha ido asimilando con las reformas, entre otras, legales”*<sup>83</sup>.

En el marco de un sistema económico que ha permanecido estable durante los años 2000 – 2009, y cuyos fundamentos se han mantenido con el pasar de los años y los distintos gobiernos, esta priorización de la regulación económica ha permitido el orden, control y crecimiento de grandes sectores de la economía. Sin embargo, dicha decisión política no se ha visto reflejada en iniciativas regulatorias que tengan la misma permanencia, integralidad o fuerza, pero que se dirijan a otros sectores de la economía, que representan un espacio importante no sólo para el crecimiento económico, sino para la mejora en los indicadores

---

<sup>82</sup> Paredes, Ricardo. “Regulación económica en Chile: la opción por un enfoque no estructural”, en Larraín Felipe y Vergara, Rodrigo *“La transformación económica de Chile”*, Capítulo 5, Segunda edición. Santiago de Chile: Centro de Estudios Públicos, enero de 2001. Pág. 157

<sup>83</sup> *Ibíd.* Pág. 156.

cuantitativos y cualitativos de empleo, de distribución de la riqueza y de condiciones de competencia de actores de menor escala.

La importante concentración económica que se evidencia en Chile se origina en el sistema mismo que la favorece, y en la carencia de una normativa que regule dicha concentración y la competencia, por ejemplo. Hoy, es transversal el reconocimiento del diagnóstico de tres problemas esenciales de las condiciones laborales: altos grados de cesantía, empleos precarios y una seria brecha en la distribución del ingreso.

Fue durante la realización de las grandes reformas regulatorias mencionadas, en las cuales se comenzaron a producir estos problemas, por ejemplo, con la creación de grandes cadenas, lo cual derivó en la extinción y/o paso a la informalidad de miles de pequeños negocios, farmacias, ferreterías, alimentos y otros, ya que, a diferencia de otros países, no se realizó una regulación que normara esta competencia. Como ejemplo, en 1936, Estados Unidos –con indudable vocación de libertad económica- ya había dictado normas como la Ley Robinson-Patman que regula la tendencia a la concentración de empresas, entre otras medidas como la prohibición de la venta de productos similares dentro de su territorio, a precios que discriminen entre compradores que compitan entre sí, en caso que el efecto de esa diferencia de precio o discriminación pudiere reducir substancialmente la competencia del o los productos de que se trate. La situación anterior permite identificar algunos efectos de decisiones de política pública expresadas en normas que pueden obstaculizar la formalización, creando un desincentivo a ella.

En Chile, el proceso de diseño de normas y mejora regulatoria que beneficia a empresas de menor tamaño, como las microempresas, ha consistido en la revisión de la normativa que se les aplica, adecuándola y modificando aquella que resulta redundante o que impone costos que inducen a su incumplimiento, fomentando la informalidad de la actividad económica. Asimismo, se han diseñado nuevas normas. En tal sentido, se debe reconocer que la formalización de una actividad económica y su sustentabilidad en el tiempo dependen no sólo de las oportunidades que el mercado ofrezca y los beneficios que esta condición entregue, sino también de la legislación, las regulaciones y los requerimientos

administrativos específicos que el Estado diseña e implementa para estas actividades, es decir los obstáculos y facilidades, que se generan<sup>84</sup>.

Por todo lo anterior, es que se considera que el marco regulatorio es un factor relevante para el desarrollo de estas empresas que se encuentran en la informalidad, y para su decisión de incorporación al sector económico formal. No es difícil, como se mencionó anteriormente, que la regulación se transforme en un obstáculo para el desarrollo de las actividades económicas a través de elevados costos administrativos, barreras a la entrada o salida, o restricciones a su competitividad derivados de la normativa existente que pueden afectarla significativamente durante su ciclo de vida.

#### **5.4. Regulación especial para el sector durante el periodo en estudio**

Como se menciona en el comienzo de esta investigación, Chile –a diferencia de otros países latinoamericanos- se caracteriza por tener bajos índices de informalidad empresarial. A pesar de ello, de manera habitual son dos los sectores que manifiestan una constante preocupación por el tema, a causa del perjuicio económico que le generan, y que -de voz de sus representantes gremiales- continuamente solicitan la intervención de la autoridad: el comercio detallista y las ferias libres.

Recopilando antecedentes de actores involucrados en el trabajo con la informalidad empresarial, se puede señalar que durante los años noventa, para paliar en lo inmediato el problema de la informalidad, el mecanismo ocupado fue la utilización de la fuerza como medio de dispersión y de la multa, como una manera de desincentivar estas actividades, sin perjuicio de las medidas que tomaban los propios afectados.

Una etapa previa a la del período en estudio es la que se constituyó en abril del año 1990 con el antecedente de un Informe sobre racionalización y comercio callejero diseñado por la Municipalidad de Santiago, que contiene iniciativas de mejora regulatoria para elevar las condiciones del sector y solucionar el problema. Pero no es hasta mediados de la década de

---

<sup>84</sup> Esta idea se señala expresamente en el Mensaje del proyecto de Ley que fija normas especiales para las Empresas de Menor Tamaño, publicada como Ley N° 20.416 el 3 de febrero de 2010.

los noventa que esta Municipalidad, en la cual era públicamente más visible el problema, comienza a trabajar con un sector de la informalidad, quizás el de mayor visibilidad: el comercio callejero.

Es así como el Ministerio de Economía, en conjunto con la Cámara Nacional de Comercio y la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, realizaron un trabajo de mitigación de los efectos e impactos que se producía a raíz del aumento del comercio ambulante, tanto aquel que cuenta con permiso municipal como el que se ejerce de manera ilegal. De esta manera, se logró establecer no sólo una caracterización del sector mencionado, sino, por primera vez, un diagnóstico de las causas que, en el marco de la regulación municipal, incentivaban el desarrollo del comercio callejero informal (autorizaciones de funcionamiento, montos y tramitación de patentes comerciales, criterios de otorgamiento de permisos para el comercio estacionado y ambulante, análisis de la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades y de la Ley de Rentas Municipales, en lo relativo a las Facultades de los Alcaldes).

La situación anterior, es un hito importante que evidencia cómo se comienza a trabajar el problema de manera más o menos coordinada entre el sector público y el sector privado, tras el retorno de la democracia. Se comienzan a desarrollar una serie de iniciativas desde el Ministerio de Economía, con la colaboración de la Subsecretaría de Desarrollo Regional, para diagnosticar el problema y diseñar soluciones.

Así, es posible identificar un conjunto de acciones para mejorar la calidad de la regulación en los distintos niveles territoriales y sectoriales, que tienden –de manera más o menos directa- a fomentar la formalidad durante el periodo de análisis, que se fueron construyendo desde fines de la década de los noventa y se encuentran en plena implementación y desarrollo. Las principales iniciativas que permiten configurar la columna vertebral de lo que ha sido el trabajo de mejora regulatoria en el área en estudio, son las siguientes:

- a) El Estatuto para el Fomento y Desarrollo de la Pequeña Empresa, de 2001, que origina y legitima el desarrollo de un conjunto de nuevas normas y el perfeccionamiento de otras.
- b) La Ley N° 19.749 del 25 de agosto de 2001, que fija normas para la creación de Microempresas Familiares.
- c) La Ley N° 20.416 del 3 de febrero de 2010, que fija normas especiales para las empresas de menor tamaño (Estatuto PyME).
- d) Otras normas que entregan beneficios que disminuyen las barreras de entrada a la formalidad, durante el periodo 2000-2010.

#### **a) El Estatuto para el Fomento y Desarrollo de la Pequeña Empresa**

La exigencia de iguales requisitos para cualquier tamaño de empresa y, lo que es peor aún, requisitos establecidos para el funcionamiento de las empresas de mayores tamaño, han producido el efecto de tener niveles elevados de informalidad en el país. La constatación de ello, llevó a la presentación del proyecto de Ley de Microempresas Familiares en el mes de junio de 1994, la que fue aprobada rápidamente por el Senado, pero quedó sin tramitación en la Cámara de Diputados hasta el año 1999, en que, producto de la campaña Presidencial, se volvió a considerar con mayor fuerza la necesidad de contar con un entorno normativo diferenciado para los diversos tamaños de empresas. En dicha campaña, el candidato Ricardo Lagos, quien posteriormente fue electo Presidente, sostuvo que *“si Chile aspira a ser un país desarrollado, este modelo discriminatorio contra la pequeña empresa y sus trabajadores deber ser superado. Nuestra nación requiere la modernización masiva de la pequeña empresa y para ello, no sólo requiere de una adecuada política de fomento, sino que debe otorgarse un estatuto jurídico y económico que favorezca su desarrollo”*.

Es así como, a principios de 2000, se inició el trabajo de determinar el contenido de una propuesta para solucionar parte de los diferentes problemas que afectan a las empresas de menor tamaño y a aquellas que se encontraban en la informalidad, las que se resumieron en el llamado “Proyecto de Estatuto de la Pequeña Empresa”. Este documento, que sirvió de base de la discusión, fue sometido al conocimiento de los gremios de la micro y pequeña

empresa a nivel nacional, en una serie de encuentros público-privados que se realizaron durante el segundo semestre de 2001, producto de los cuales el “Comité Público Privado de la Pequeña Empresa”<sup>85</sup> elaboró una propuesta de “Estatuto para el Fomento y Desarrollo de la Pequeña Empresa”. La puesta en marcha de estas iniciativas tuvo diversas expresiones, como por ejemplo reorientación de programas públicos, la definición de nuevos instrumentos de fomento, medidas o resoluciones de tipo administrativo o presupuestario de los ministerios o servicios competentes, hasta cambios normativos, sea a nivel de decretos supremos o leyes de la República. En tal sentido, para eliminar los sesgos normativos negativos al desarrollo de las empresas y a la formalización de aquellas que se mantenían en la informalidad, el Estatuto propuso facilitar los trámites, flexibilizar normativas, evitar conductas monopolísticas y favorecer el desarrollo de los mercados, promoviendo la asociatividad entre las empresas y también su fortalecimiento gremial .

En materia legislativa, a la ya mencionada Ley de Microempresas Familiares, se sumaron otras normas que se discutieron en el marco de este Estatuto y de otras instancias políticas: Ley N° 19.832 de Cooperativas, Ley N° 19.983 de Cobro y Cesión de Facturas, Ley N° 19.857 de Empresas Individuales de Responsabilidad Limitada (E.I.R.L.), Ley N° 19.951 sobre Cláusula de Aceleración, Ley N° 19.886 de Compras Públicas, Ley N° 19.924 sobre Pertrechos Militares, Ley N° 19.880 de Procedimientos Administrativos, entre las más relevantes. En ese tiempo se presentaron también iniciativas como el Proyecto de Ley de Ferias Libres (aún en tramitación) y la Ley N° 20.179 que establece un marco legal para la constitución y operación de sociedades de garantía recíprocas.

#### **b) Ley N° 19.749 de Microempresas Familiares**

Al comenzar a gestarse el proyecto de Ley sobre Microempresas Familiares, se estimaba que en Chile existían unas 400.000 microempresas familiares informales, las cuales, en la

---

<sup>85</sup> El Comité Público Privado de la Pequeña Empresa se constituyó el año 1999. En él participaron el Ministerio de Economía y la recién formada Confederación Nacional de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa de Chile (CONAPyME), con la Misión de “contribuir a mejorar las condiciones para los negocios y al desarrollo de las MIPyMES, identificando y aprovechando oportunidades, superando barreras, generando programas de trabajo Público-Privado y difundiendo sus resultados entre los representados”. Texto extraído de Documento Resumen de la Secretaría Ejecutiva del Comité Público Privado año 2008.

mayoría de los casos, constituían el principal ingreso de la familia. De hecho, ya en la exposición de motivos de la ley se la señalaba como una forma en que miles de personas, en general sin trabajo, pero que tienen alguna especial habilidad, han creado un medio de vida que les permite obtener su sustento y vivir un poco mejor que con un trabajo dependiente. Ayudar a mejorar a estas personas que tenían una actividad económica de característica familiar, significaría entonces mejorar al país entero, como había ocurrido antes en otras economías como en la Italia de postguerra o en los países asiáticos.

El Proyecto de Ley daba a entender que la microempresa familiar generalmente surge en forma espontánea, en el propio hogar del empresario, como consecuencia de una especial habilidad suya o de un familiar cercano, y solo cuando tiene éxito y deseos de crecer, de obtener créditos, capacitación y asistencia en general, se presenta la necesidad de formalizar su acción. En ese momento cuando se constata que la microempresa no cumple con los requisitos exigidos por la legislación vigente y, lo que es más grave, de su absoluta imposibilidad de cumplirlos<sup>86</sup>.

Esta actividad económica que se desarrolla en el propio hogar es mayoritariamente informal, muchas veces no por voluntad de quien desempeña la actividad, sino que por la imposibilidad de cumplir con las exigencias de alto estándar que impone la normativa. De este modo, a través del proyecto se entiende y se acepta que esas miles de personas que desarrollan una actividad económica independiente –microempresarios- existen en la sociedad, están trabajando y van a seguir haciéndolo. El problema subyace en que están solos, luchando contra el sistema y al margen de todas las ayudas que el Estado otorga a otros empresarios.

La Ley de la Microempresas Familiares no trata de consolidar situaciones ilícitas o modificar la normativa vigente; por el contrario, plantea un camino diferente para cumplir con las exigencias de funcionamiento de las empresas, partiendo de la base de que el modo

---

<sup>86</sup> La moción de los Senadores Andrés Zaldívar, Jorge Lavandero, Mariano Ruiz-Esquide y Adolfo Zaldívar publicada en el boletín N°1241.03 del 16 de junio de 1994, puede ser encontrada en la Historia de la Ley N°19.749 que establece normas para facilitar la creación de microempresas familiares, ubicada en <http://www.bcn.cl/histley/historias-de-la-ley-ordenadas-por-numero>

actual se ha demostrado ineficiente. En efecto, no se trata de no cumplir con las normas sobre construcción, de zonificación u otras; sino que no sean una exigencia previa o una condición para autorizar su funcionamiento.

Se debe considerar que la microempresa familiar a la que busca beneficiar esta Ley es mayoritariamente una unidad económica de subsistencia e informal. El propósito de la normativa fue el de infundir la confianza suficiente entre los microempresarios para que se acogieran a sus beneficios, y permitieran que todas las organizaciones del Estado pudieran concurrir en ayuda para mejorar sus procesos productivos, de manera de adecuar paulatinamente su funcionamiento a la legalidad vigente, que no ha sido tocada. Este es otro camino para hacer cumplir cabalmente las normas, fomentando la formalidad empresarial y el acceso a sus beneficios, como por ejemplo:

- Acceder a la mayor parte de los Instrumentos de Fomento del Estado y beneficios tributarios.
- Ser sujeto de créditos bancarios, abrir cuenta corriente, usar otros instrumentos financieros y de securitización.
- Ser proveedor de grandes empresas y/o empresas exportadoras.
- Ampliar el volumen de negocios.
- Acceder al mercado de compras públicas.

En razón de las consideraciones anteriores, la Ley N° 19.749 del 25 de agosto de 2001, estableció un procedimiento simplificado para la autorización de funcionamiento de las microempresas que funcionan en el propio hogar del microempresario y las exceptuó del cumplimiento de requisitos como la zonificación y demás exigidos por las leyes en forma previa al otorgamiento de la patente municipal.

Esta forma de cumplir la ley está en plena concordancia con los principios enumerados en la Ley N° 19.880 del 29 de mayo de 2003 sobre Procedimientos Administrativos, particularmente con los principios de Economía Procedimental (que exige evitar trámites

dilatorios) y de No Formalización (el procedimiento debe ser sencillo y evitar perjuicios a los particulares).

En razón de lo anteriormente expuesto, es que la Ley de Microempresas Familiares es sólo una modificación del artículo 26 de la Ley de Rentas Municipales; establece un procedimiento muy simple para inscribirse y exime al microempresario de las limitaciones y autorizaciones que exigen las leyes, para su inscripción y funcionamiento, salvo de las normas del Reglamento Sanitario de los Alimentos.

Aunque el Reglamento Sanitario de los Alimentos rige para estas actividades, es importante consignar que el Ministerio de Salud dictó normas especiales para ellas, que simplifican el trámite y disminuyen el nivel de exigencias, por la naturaleza misma de sus procedimientos, que son de pequeña escala.

Para poder acogerse a la Ley y acreditar su condición de Microempresa Familiar, los microempresarios deben cumplir con los siguientes requisitos:

- La actividad debe realizarse en la casa habitación familiar.
- Ser legítimos ocupantes del inmueble.
- No tener más de cinco trabajadores extraños a la familia.
- Sus activos productivos no deben exceder las 1.000 UF.
- La actividad no puede ser molesta, peligrosa o contaminante

El procedimiento para acceder se realiza de la siguiente manera:

- El microempresario interesado debe inscribirse en un registro especial que llevará cada Municipalidad. Para ello debe llenar un formulario con sus datos personales y los de su actividad y hacer una declaración jurada simple, en el mismo formulario, que cumple con los requisitos anteriormente señalados.
- Al llenar el formulario anterior, por ese mismo acto y sin nuevo trámite, queda hecha su declaración de iniciación de actividades tributarias.

- Es importante destacar que la declaración jurada, como único medio de acreditar el cumplimiento de los requisitos, es un acto de confianza en el microempresario y que se presume su buena fe, por lo que basta con su palabra y así no deberá adjuntar documentos, certificados u otros papeles que son habituales en este tipo de trámites y que tanto dificultan la obtención de una patente. Como contrapartida, el microempresario deberá corresponder con honestidad, para no dificultar el actual sencillo y expedito procedimiento establecido.

**c) Ley N° 20.416 que fija normas especiales para las Empresas de Menor Tamaño**

Con fecha 4 de enero del 2008, la Presidenta de la República Michelle Bachelet, firmó el proyecto de ley para fijar normas especiales a las Empresas de Menor Tamaño, en conjunto con los ministros de Economía y Hacienda, que posteriormente ingresó al Congreso para su discusión. Dos años después, el 3 de febrero de 2010 se publicó la Ley. Desde su formulación como Proyecto, la iniciativa partió siendo liderada por el Ministerio de Economía, el que, durante el 2007, acordó con las Subsecretarías de Salud, Justicia, Previsión Social, Trabajo, Subsecretaría General de la Presidencia, Subsecretaría de Desarrollo Regional y de Hacienda, revisar una serie de regulaciones a que estaban sujetas las empresas de menor tamaño en su ciclo de vida, con miras a detectar alternativas y/o simplificaciones de estas regulaciones para su mejor cumplimiento por parte de los emprendedores y empresas de menor escala.

La motivación de este proyecto surgió de la constatación que la regulación y la operación de empresas más precarias y pequeñas, funciona como una traba a las actividades económicas, lo que produce una limitación en su acceso a la formalidad y a los programas que fomentan su desarrollo.

Por lo general, el legislador cuando diseña normas que afectan a los emprendedores y las empresas, se realizan pensando en que todas las empresas tienen una orgánica formal y características similares, como si todas fueran una empresa grande (una estructura con gerencias, recursos financieros y personal, tiempo para realizar trámites, infraestructura

adecuada, conocimiento de la normativa, entre otras), lo cual se traduce en una pesada carga regulatoria para las empresas más pequeñas, que incentiva muchas veces a la informalidad de estas actividades, y que obliga a su dueño a destinar la mayor parte de su tiempo a entender e intentar cumplir con la regulación, más que a gestionar la empresa. Esta situación se asocia al hecho que las empresas de menor tamaño no siempre cuentan con las capacidades técnico/administrativas necesarias para cumplir con esta regulación, lo cual las deja en una posición desventajosa para emprender. En estas empresas, normalmente es el dueño quien se encarga tanto de la gestión como del funcionamiento regular (es decir, la producción de bienes y/o servicios), pero además debe destinar parte de su tiempo para el cumplimiento de los trámites administrativos (inscripciones, patentes, permisos y pagos varios, etc.) que se le exigen a la empresa, lo cual termina significando un alto costo en términos de tiempo y dinero para el gestor de la actividad económica.

A partir de este diagnóstico de general aceptación, se diseñó la iniciativa que continuó con la lógica de disminuir las barreras de acceso a aquellas personas que realizan una actividad económica informal para que accedan al dominio de la formalidad empresarial, la cual se viene definiendo desde la creación del Estatuto de la Pequeña Empresa, de comienzos de la década del 2000.

Un primer objetivo de esta iniciativa, fue recopilar y revisar la regulación en diferentes ámbitos (a nivel municipal, laboral, salud, justicia, etc.), identificar aquella que constituía una mayor carga para la pequeña empresa, para luego proponer cambios a la normativa vigente en aquellos casos en que fuera factible y/o proponer introducciones de nuevas normativas en aquellos casos en que fuera necesario.

Un segundo objetivo, consistió en introducir algún mecanismo que permitiera internalizar en los agentes reguladores una metodología para diseñar a futuro normas, bajo el principio de costo-efectividad, de tal forma que, frente a la necesidad de establecer una determinada regulación, ésta se hiciera al menor costo de cumplimiento posible, tomando en cuenta las particularidades de las empresas de diferentes tamaños. La Ley incorpora normas, que se pueden clasificar de la siguiente manera:

**i. Normas de Institucionalidad:**

- Se explicita el rol del Ministerio de Economía como promotor del desarrollo de las Empresas de Menor Tamaño (EMT) y la función de la Subsecretaría de Economía.
- Se crea la División EMT.
- Se crea un Consejo Consultivo para la EMT, de carácter Público-Privado ( de quince integrantes), que tiene por objeto asesorar al Ministerio de Economía, Fomento y Turismo en la proposición de políticas y coordinación de esfuerzos de los sectores público y privado, destinados a promover una adecuada participación de las empresas de menor tamaño en la economía nacional. Se encuentra operativo desde el año 2010, y está integrado por los siguientes miembros:
  - El Ministro de Economía, Fomento y Reconstrucción, quien lo presidirá.
  - El Vicepresidente Ejecutivo de la Corporación de Fomento de la Producción.
  - El Director de la Dirección de Promoción de Exportaciones.
  - El Gerente General del Servicio de Cooperación Técnica.
  - Seis representantes de las entidades gremiales que agrupen mayoritariamente a las empresas de menor tamaño de sectores productivos relevantes para la economía nacional, de las cuales al menos dos deberán tener su domicilio en alguna región distinta de la Metropolitana.
  - Un representante de las asociaciones gremiales que agrupen a las empresas de menor tamaño que exporten bienes o servicios.
  - Un representante de las instituciones de educación superior, designado por el Presidente de la República.
  - Un representante de organismos o asociaciones no gubernamentales que tengan por objeto promover el desarrollo de las empresas de menor tamaño, designado por el Presidente de la República.
  - Un representante del Consejo Nacional de Innovación.
  - Un representante de las Municipalidades.

## **ii. Normas Generales:**

- Se define el objeto y sujeto de la Ley, y la clasificación de las empresas en Chile, aspecto que no estaba normado.
- Se crea un procedimiento para la dictación de reglamentos y normas de carácter general, obligando a todas las instituciones que diseñen normas que pudieran afectar a las empresas de menor tamaño, a presentar un Informe Técnico al Ministerio de Economía que haga mención a un análisis de impacto en estas empresas.
- Se establecen normas que fomenten la transparencia en los procedimientos de fiscalización

## **iii. Normas Temáticas, que son modificaciones a leyes actuales y/o nuevas normas:**

- Se faculta a todos los servicios que entregan permisos de funcionamiento a las empresas (incluida la autoridad sanitaria) para poder entregar permisos o autorizaciones provisorios.
- Se faculta a la propia municipalidad para otorgar un nuevo tipo de patente provisorio, aplicable en los casos en que la empresa posea permisos o autorizaciones provisorios de los servicios antes mencionados.
- Se agrega una facultad municipal para otorgar plazos y/o facilidades de pago para estas patentes provisorias (como por ejemplo, pago en doce cuotas en vez de dos), incluida la facultad de no cobrar por dicha patente, siendo la propia municipalidad la que decida, en base a criterios generales, el tipo de facilidad a otorgar. El objetivo de esta medida es dotar a las municipalidades de opciones para incentivar la instalación de empresas nuevas en sus localidades, contribuyendo a su formalización.
- Se proponen los siguientes dos aspectos en el ámbito sanitario:
  - Se incorpora una disposición de auto denuncia voluntaria de incumplimiento sanitario, que incentive a las empresas a acercarse a la Autoridad Sanitaria para solicitar asistencia en el cumplimiento de alguna norma.
  - Se incorpora el criterio de trámites simplificados para autorizar el inicio de funcionamiento de determinados tipos de actividades, permitiendo que aquellas actividades que no originan un riesgo grave (y/o no están sujetas al Sistema de

Evaluación de Impacto Ambiental) obtengan una autorización o permiso inmediato.

- Se propone modificaciones al Código del Trabajo en cinco ámbitos:
  - Se explicita la definición de tamaños de las empresas, en base al número de empleados para temas laborales.
  - Se modifica el rango superior de las multas para los diferentes tamaños de empresas.
  - Se faculta al fiscalizador para otorgar un plazo de advertencia, luego de detectarse una infracción laboral, en donde no se cursa la multa pertinente.
  - Se aumenta el beneficio de la reducción de la multa a las empresas de menor tamaño cuando éstas acreditan la corrección de la respectiva infracción dentro de los quince días de detectada esta por primera vez.
- Se uniforma y extiende el criterio de aplicación del sistema de sustitución de multa por capacitación o sustitución por programas de asistencia al cumplimiento en los casos de multas por temas de higiene y seguridad, de manera que sea consistente con las definiciones adoptadas previamente.
- Se establecen normas sobre protección de los derechos de las MIPyMES cuando actúan como compradores, haciéndoles aplicables la mayoría de las cláusulas de la ley de protección al consumidor, y modificando además algunas normas de la Ley N° 19.496 sobre protección de los derechos de los consumidores, que ajuste su aplicación a las empresas de menor tamaño y que relacione la multa con el daño causado.
- Se introducen modificaciones a la ley de competencia desleal para proteger a las empresas de menor tamaño.
- Establece un marco regulatorio para los Acuerdos de Producción Limpia –APL.
- Se crea sistema de apoyo a la reorganización o cierre de microempresas y pequeñas empresas en situación de insolvencias.

#### **iv. Normas Transitorias.**

- Se dispone un plazo de dos años siguientes a la entrada en vigencia de la ley para que la Subsecretaría de Economía y EMT realice una revisión de la reglamentación aplicable a las EMT, con la finalidad de proponer adecuaciones.
- Se aumenta de dotación de la Superintendencia de quiebras.
- Se señalan los mecanismos de financiamiento para la operación de la Ley y el periodo para dictar sus reglamentos.

#### **d) Otras normas que entregan beneficios que disminuyen las barreras de entrada a la formalidad, durante el periodo 2000-2010**

Durante el periodo 2000–2010 se han desarrollado en Chile una serie de iniciativas legales que afectan tanto el entorno empresarial como la gestión interna de la actividad económica. Este tipo de iniciativas, que permiten disminuir las barreras para el acceso al sistema formal como para el desarrollo de la propia actividad económica, forman parte del entorno regulatorio que, en la práctica, se transforman en facilitadores / obstaculizadores a la formalidad empresarial. Existen una serie de normas que se han promulgado durante el periodo en estudio y que -en mayor o menor medida- se transforman en mecanismos de fomento a la formalidad empresarial, creando incentivos y oportunidades a los cuales la actividad informal no tiene acceso. Entre aquellas normas a destacar, se pueden mencionar las siguientes:

*Tabla N° 18:  
Otras normas dictadas entre los años 20005 a 2010 que favorecen la incorporación de  
informales*

<b>Temas/Acciones</b>	<b>Instrumento normativo</b>	<b>Descripción</b>
Cambio de fecha del pago de IVA	D.S. N° 1001 del 12 de octubre de 2006	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Amplía el plazo de declaración y fecha de pago de los impuestos hasta el día 20 de cada mes, entre ellos el impuesto al valor agregado (IVA), lo que tiene por finalidad otorgar mayor liquidez a las empresas y favorecer sus fuentes y condiciones de financiamiento.</li> <li>- La medida establece como condición declarar y pagar a través de Internet los impuestos mensuales (IVA, pagos provisionales mensuales, etc.) que corresponden al Formulario 29.</li> <li>- Lo anterior involucra a todos los contribuyentes, pero especialmente a los más pequeños, ya que estos pueden acceder a los sistemas que el Servicio de Impuestos Internos ha dispuesto en forma gratuita en su sitio web.</li> </ul>
Cláusula de Aceleración	Ley N° 19.951 del 26 de junio de 2004	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Modifica la ley N°18.010, sobre operaciones de crédito de dinero, estableciendo normas sobre aplicación de intereses cuando opera una cláusula de aceleración y establece normas de protección de los deudores en los procesos de repactación</li> <li>- En caso de pago anticipado, voluntario o forzado, la deuda contemplará exclusivamente los intereses devengados hasta la fecha de su cobro.</li> <li>- Se rebajan en un 50% las comisiones de prepago que los deudores deban pagar, cuando prepagen una obligación, por lo que ellas serán de un mes y de un mes y medio, respectivamente, según se trate de operaciones reajustables o no reajustables.</li> <li>- Favorece a los empresarios más pequeños al proteger a los deudores y abaratar los costos de prepago de deudas.</li> </ul>
Compras públicas	Ley N° 19.886 del 30 de julio de 2003, de Bases sobre contratos administrativos de suministro y prestación de servicios (Ley de Compras públicas). Decreto N° 250 del 24 de septiembre de 2004, Reglamento de la Ley de Compras públicas.	Esta Ley regula los contratos administrativos de suministro y prestación de servicios con el Estado, además de crear la Dirección de compras y contratación pública (Chilecompra), quien administra el sistema de compras públicas ( <a href="http://www.mercadopublico.cl">www.mercadopublico.cl</a> ), que ha tenido una importante labor en la incorporación de las MIPYMES al sistema y el incremento sostenido de su participación en el mercado.
Contabilidad simplificada	Ley N° 20.170 del 21 de febrero de 2007.	Establece un sistema de contabilidad simplificada para pequeños contribuyentes.
Cooperativas	Ley N° 19.832 del 4 de noviembre de 2002 Decreto con Fuerza de Ley (Economía) N° 5 del 17 de febrero de 2004, que fija el texto refundido, concordado y sistematizado de la Ley General de Cooperativas.	En Chile no existe una norma jurídica que particularmente regule a las Cooperativas conformadas por MIPYMES, por lo cual estas organizaciones son reguladas por la norma general, que define a una Cooperativa como aquellas asociaciones que, de conformidad con el principio de la ayuda mutua, tienen por objeto mejorar las condiciones de vida de sus socios.
Empresas Individuales de Responsabilidad Limitada	Ley N° 19.857 del 11 de febrero de 2003	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Reconoce el hecho de que la gran mayoría de las empresas son individuales y, además, con ella se evita el vicio de la constitución de sociedades con un testamento o palo blanco.</li> <li>- Autoriza a toda persona natural el establecimiento de una o varias E.I.R.L., lo cual permite la creación de uno o varios patrimonios separados entre sí y del patrimonio familiar, además del beneficio de limitar las responsabilidades.</li> <li>- Su constitución es igual a las de las sociedades de responsabilidad limitada.</li> </ul>

Factoring	Ley N° 19.983 del 15 de diciembre de 2003, sobre Cobro y Cesión de Facturas.	Esta Ley se crea para mejorar las condiciones de financiamiento de las MIPYMES, y simplifica el sistema de cesión de facturas para estimular el factoring.
Facturas (regula la transferencia y otorga merito ejecutivo a copia de la factura)	Ley N° 19.983 del 15 de diciembre de 2004	Regula la transferencia y otorga mérito ejecutivo a la cuarta copia de la factura. Ley que comenzará a regir a contar del 15 de abril de 2005 y que permitirá a contar de esa fecha cobrar mediante juicios ejecutivos, embargando bienes y rematándolos si fuere necesario, las deudas no pagadas que dan cuenta las facturas, siempre y cuando, se cumplan con los requisitos señalados en la misma ley.
Fondo de Garantía para la pequeña empresa (FOGAPE)	Ley N° 20.202 que modifica el FOGAPE, del 3 de agosto de 2007.	Es un Fondo estatal destinado a garantizar un determinado porcentaje del capital de los créditos, operaciones de leasing y otros mecanismos de financiamiento que las instituciones financieras, tanto públicas como privadas, otorguen a Micro/Pequeños Empresarios, Exportadores y Organizaciones de Pequeños empresarios elegibles, que no cuentan con garantías o que estas sean insuficientes, para presentar a las Instituciones Financieras en la solicitud de sus financiamientos. A partir del año 2009 y producto de la crisis financiera mundial, el FOGAPE permite garantizar temporalmente a medianas y grandes empresas.
Impuesto a la Renta	Decreto Ley N° 824 de 1974, sobre Impuesto a la Renta, artículos 22 y 84	Establece condiciones diferenciadas para los pequeños contribuyentes, en materias de Impuesto a la Renta y Declaraciones mensuales.
Impuesto a las ventas y servicios	Decreto Ley N° 825 de 1974, que establece Impuestos a las Ventas y Servicios, artículos 29 y siguientes.	Establece condiciones diferenciadas para los pequeños contribuyentes, en materias de Impuesto a las ventas y servicios.
Incentivo a la inversión en I + D	Ley N° 20.241 del 19 de enero de 2008, establece un incentivo tributario a la inversión privada en investigación y desarrollo.	Crea un incentivo tributario a la inversión privada en investigación y desarrollo, y diseña el proceso, responsables y procedimientos de cómo funciona.
Instituciones de Garantía Recíproca	Ley N° 20.179 del 20 de junio de 2007, que establece las Instituciones de Garantía Recíproca.	Esta Ley se crea para mejorar las condiciones de financiamiento de las MIPYMES, creando las Instituciones de Garantía Recíproca, las cuales podrán garantizar obligaciones de dar, hacer o no hacer en las cuales el beneficiario sea deudor principal y cuyo origen debe encontrarse dentro del giro de las actividades empresariales, productivas, profesionales o comerciales de éste.
Procedimientos Administrativos	Ley N° 19.880 del 29 de mayo de 2003	- Establece y regula las bases del procedimiento administrativo de todos los actos de la administración del Estado y establece plazos para su tramitación o ejecución, así como los procedimientos para reclamar por los errores o tardanza en su tramitación y consagra los principios del silencio administrativo. - Esta norma es de gran importancia para el reconocimiento de los derechos de los administrados y garantiza su ejercicio y respeto, lo que es relevante para los pequeños empresarios, por que podrán ver con esta nueva norma legal una simplificación de sus trámites.
Tribunal de Libre Competencia	Ley N° 19.911 del 14 de noviembre de 2003	- Crea el Tribunal de defensa de la libre competencia. - Da una mejor protección a la libre competencia en los mercados, como medio para desarrollar y preservar el derecho a participar en las actividades económicas, promover la eficiencia y por esta vía, el derecho de los consumidores.
Timbres y Estampillas	Ley N° 20.130 del 7 de noviembre de 2006	- Esta ley exime el pago del Impuesto de Timbres y Estampillas a todas las reprogramaciones de créditos, de modo que quien se cambie de institución financiera para aprovechar una mejor oportunidad de crédito no tendrá que pagar el impuesto dos veces. - La exención del pago del impuesto rige en todas las operaciones de refinanciamiento y no sólo, como hasta hoy, respecto de créditos hipotecarios.

		- El impuesto se rebaja de manera gradual, desde el 1° de enero del 2007 hasta la última rebaja definitiva el 1° de enero del 2009.
Subcontratación	Ley N° 20.123 del 16 de octubre de 2006, que Regula el régimen de subcontratación y el contrato de trabajo de servicios transitorio.	Una buena parte de los contratistas de empresas de mayor tamaño son MIPYMES. Para regular el régimen de subcontratación y el contrato de trabajo de servicios transitorios, se dicta esta Ley.

*Fuente: Elaboración propia*

### **5.5. Acceso de informales a los instrumentos de fomento productivo del Estado de CORFO, SERCOTEC y FOSIS**

Como se señaló anteriormente, las instituciones de fomento productivo proveen de apoyo a emprendedores y empresarios de micro, pequeñas y medianas empresas en distintos niveles y en diversas áreas y etapas del ciclo de vida de un emprendimiento. Este apoyo del Estado a través de estas instituciones, permite facilitar y mejorar el proceso de creación de nuevas empresas, o bien, mejorar algunos aspectos en los que las empresas enfrentan dificultades, como por ejemplo, necesidad de asesorías técnicas relacionadas con la gestión de su empresa, necesidad de mejorar la capacitación del empresario o de su necesidad de formalizarse, de obtener financiamiento para realizar proyectos, de capacitación, entre otros. Estos apoyos, conocidos como instrumentos de fomento productivos son administrados por 22 instituciones sectoriales ligadas al fomento<sup>87</sup>.

Un Instrumento de Fomento se puede definir como *“un Programa o Servicio que provee apoyo a beneficiarios individuales o asociados para fomentar el emprendimiento y apoyar a las empresas en cualquier etapa de su ciclo de vida”*. Esta definición, de elaboración propia, permite identificar aquellos instrumentos de los organismos como el Fondo de Solidaridad Social (FOSIS), el Servicio de Cooperación Técnica (SERCOTEC) y la Corporación de Fomento de la Producción (CORFO) que están directamente dirigidos a

<sup>87</sup> Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción, Corporación de Fomento de la Producción (CORFO), Servicio de Cooperación Técnica (SERCOTEC), Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS), Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE), Instituto de Desarrollo Agropecuario (INDAP), BancoEstado, Chile Califica, Subsecretaría de Minería, Corporación Nacional Forestal (CONAF), Comisión Nacional de Investigación Científica y Tecnológica (CONICYT), Consejo Nacional de Producción Limpia (CPL), Fundación para la Innovación Agraria (FIA), ProChile, Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (CONADI), Comisión Nacional de Riego (CNR), Instituto de Investigaciones Agropecuarias (INIA), Servicio Nacional de la Mujer (SERNAM), Servicio Agrícola y Ganadero (SAG), Servicio Nacional de Turismo (SERNATUR), Fundación para la Promoción y Desarrollo de la Mujer (PRODEMU), Servicio Nacional de Pesca (SERNAPESCA).

fomentar la formalidad empresarial o que facilitan/limitan el acceso de los informales al instrumental de fomento.

En Chile, según estimaciones del Ministerio de Economía, existían al año 2009 aproximadamente 200 instrumentos de fomento productivo (subsidios, créditos, becas, programas, entre otras) operados por las 22 instituciones mencionadas, siendo las principales FOSIS, SERCOTEC y CORFO, ya que ellas son quienes desarrollan funciones de manera transversal a todas las actividades económicas, quedando las demás destinadas a operar instrumentos sectoriales específicos (agricultura, pesca, minería, mujeres, indígenas, entre otras). Al mes de diciembre de 2010, se han realizado una serie de rediseños en los instrumentos de fomento de estas tres instituciones y la eliminación de parte de ellos, los que suman un total de 74, representando a lo menos un 30% del total de los instrumentos de fomento a disposición de emprendedores y empresas.

Cabe mencionar que no existe en Chile un criterio único para el diseño de instrumentos de fomento, cada uno de ellos opera con una lógica individual que depende de la política de cada institución que lo administra. Así, por ejemplo en el área financiera, CORFO funciona bajo un modelo de intermediación colocando sus recursos en instituciones financieras y o financieras, mientras que INDAP actúa como banca de primer piso<sup>88</sup> con algunos de sus instrumentos crediticios.

Para efectos de este estudio, se identifica una serie de criterios mediante los cuales actualmente se clasifican los instrumentos de fomento productivo en las tres instituciones mencionadas anteriormente, entre ellos el de la formalidad/informalidad, lo cual permite realizar un análisis de ellos para estimar el grado de importancia que se visualiza en la prioridad por fomentar la formalidad empresarial, y su importancia para facilitarla u obstaculizarla. Estos criterios de clasificación de instrumentos de fomento son<sup>89</sup>:

- a) **El tamaño de empresa que puede postular según nivel de ventas:** la Ley 20.416 define la segmentación de las empresas de menor tamaño en Chile según sus ingresos

---

<sup>88</sup> Se denominan banca de primer piso a aquellas instituciones que realizan operaciones directamente al público.

<sup>89</sup> Elaboración propia en base información oficial de los organismos de fomento estudiados.

anuales por ventas y servicios del giro. Las microempresas serán aquellas que no hayan superado las 2.400 UF; pequeñas empresas, aquellas cuyos ingresos sean superiores a las 2.400 UF y no excedan de 25.000 UF; y medianas empresas, aquellas cuyos ingresos son superiores a 25.000 UF y no exceden las 100.000 UF. Todas aquellas con ingresos superiores a las 100.000 UF se denominan grandes empresas. El valor de los ingresos anuales por ventas y servicios, se refiere al monto total de éstos, para el año tributario anterior, descontado el valor correspondiente al impuesto al valor agregado.

- b) **La calidad jurídica del postulante:** algunos instrumentos de fomento identifican si éste está dirigido a personas naturales o personas jurídicas, lo que presenta una dificultad, ya que no todas las instituciones identifican claramente si se tratan de una u otro tipo de personas. Hay instrumentos dirigidos a personas jurídicas específicas (Sociedades anónimas, Cooperativas, Sociedades por acciones) y otros instrumentos que están dirigidos sólo a personas naturales que tengan giro (que hayan iniciado actividades en el SII).
- c) **Mecanismo de postulación:** la postulación a los distintos instrumentos de fomento se puede realizar de manera directa en las instituciones mencionadas o en otras entidades externas, que dependerán del modelo de intervención que realice. Por ejemplo, en CORFO, muchos de ellos se operan en organismos intermedios como: agentes operadores intermediarios, compañías de seguro, entidades asesoras, instituciones de garantía recíproca, instituciones financieras nacionales y extranjeras, nodos y entidades tecnológicas y patrocinadores. Del mismo modo, hay organismos sectoriales en los cuales el mecanismo de postulación se realiza por medio de Municipalidades u otras organizaciones. Es posible identificar que, si bien las bases de estos Programas en ningún momento limitan el acceso a actividades económicas informales, el organismo intermedio sí aplica políticas de restricciones a éstas, particularmente en aquellos que la intermediación se realiza en instituciones financieras.
- d) **El grado de formalización del emprendedor o empresario:** normalmente la formalización se refiere al inicio de actividades tributarias en el Servicio de Impuestos Internos. Sin embargo, pueden exigirse otros requisitos como contar con patente municipal u otro permiso requerido. Existen instrumentos de FOSIS y SERCOTEC a

los cuales los informales pueden acceder, con el incentivo –explícito en algunos casos- de formalizarse una vez que el beneficiario accede al instrumento.

- e) **Etapa a la que está dirigida el Instrumento según el modelo del ciclo de vida de la empresa:** algunos instrumentos se diseñan para una etapa específica del ciclo de vida en que se encuentra la actividad económica: creación —funcionamiento - desarrollo - cierre de la empresa. Los instrumentos de fomento del Estado se orientan a satisfacer una necesidad en estas distintas etapas, muchas veces de manera permanente en todo ese ciclo. En el caso de la informalidad, será en la etapa de creación y funcionamiento en la cual un proceso de formalización pudiera tener un mayor impacto en su desarrollo.
- f) **Cobertura del Instrumento:** la cobertura se refiere al área geográfica a la cual se dirige un instrumento de fomento y en la cual se encontrará disponible. La mayor parte de los instrumentos de fomento tienen cobertura nacional. Sin embargo hay algunas excepciones, especialmente CORFO que cuenta con programas especiales como: coberturas financieras en el extranjero para emprendedores, en la cual CORFO coloca dinero en bancos internacionales para que exportadores dispongan de ellos en el exterior, beneficios para zonas extremas, beneficios para zonas con rezago productivo, beneficios para zonas afectadas por crisis naturales y para la reconstrucción (no permanentes), subsidios a pre inversión, consorcios tecnológicos con socios extranjeros y financiamiento a compradores extranjeros, que si bien pueden beneficiar a emprendedores y empresarios extranjeros, tienen cobertura nacional.
- g) **Rubro:** un rubro comercial es el sector de la actividad económica que engloba a las empresas que actúan en una misma área. En Chile, existe un conjunto de clasificadores internacionales normalizados, que son utilizados en los diferentes ámbitos económicos de un país como la actividad económica normalizada por el Servicio de Impuestos Internos.
- h) **Ámbito de intervención del instrumento:** se refiere al área a la cual el instrumento de fomento está destinado a apoyar, independiente de la actividad de la empresa.
- i) **Tipo de instrumento de fomento:** se refiere a la necesidad financiera que cubrirá el instrumento, por medio de financiamiento (aporte en dinero, sea por medio de un crédito o un financiamiento compartido), una garantía (fianza que asegura o protege al

emprendedor/empresario de determinados riesgos), incentivos tributarios o subsidios (prestación no reembolsable).

Para poder realizar un mejor análisis, a continuación se identifican los instrumentos operados por FOSIS, SERCOTEC y CORFO, lo cual permite analizar los facilitadores/obstaculizadores para acceder a ellos por parte de las actividades económicas informales y la existencia de instrumentos específicos para fomentar la formalización empresarial.

### **5.5.1 Instrumentos del Fondo de Solidaridad e Inversión Social – FOSIS**

El FOSIS financia programas destinados a personas, familias y organizaciones que necesitan una oportunidad que los ayude a superar la situación de pobreza en que viven y necesitan ayuda cuando han perdido el trabajo, tienen pocos ingresos, están enfermos ellos o alguien de su familia, o no tienen estudios, entre otros. Con su labor, el FOSIS aporta al fortalecimiento del Sistema de Protección Social y genera oportunidades para la inclusión, apoyando la empleabilidad y el emprendimiento, abordando así, la pobreza en su multidimensionalidad. En este contexto, para FOSIS es importante que los usuarios y usuarias, generen un empleo y/o aumenten sus ingresos, ya sea iniciando o fortaleciendo un emprendimiento, y que les permita mantenerse en el tiempo con los ingresos que generan.

Por otra parte, el FOSIS cuenta con programas orientados a que las personas y sus familias puedan desarrollar sus capacidades y acceder a los bienes y servicios disponibles para ellas en las redes locales, entregando apoyo a comunidades y apoyo a familias en situación de pobreza.

El FOSIS desarrolla sus Programas de intervención en cuatro áreas:

- a) Apoyo para encontrar trabajo
- b) Apoyo para iniciar o fortalecer emprendimientos
- c) Apoyo a familias y comunidades

d) Voluntariado

Para el objetivo de este estudio, interesa analizar los programas **de apoyo para iniciar o fortalecer emprendimientos** en cuanto a la incorporación de informales a su operación habitual. Esta área de trabajo está actualmente compuesta por cinco programas, que se señalan en la tabla N°19:

*Tabla N° 19:  
Instrumentos FOSIS y condiciones de acceso según formalidad / informalidad*

N°	Identificación del Instrumento	Descripción	Tamaño de empresas al que está dirigido	Requiere estar formalizado	Observaciones
1	Apoyo al Microemprendimiento	Este programa entrega la capacitación necesaria para desarrollar habilidades emprendedoras - aprender a comercializar productos y a administrar una microempresa- donde cada participante es apoyado individualmente para que, de acuerdo a sus capacidades, habilidades e intereses, implemente un emprendimiento que recibe un aporte financiero de \$300.000.-, llamado "Capital Semilla", que se destina a la compra de materiales o insumos necesarios para iniciar la actividad.	Persona natural	NO	
2	Apoyo a Actividades Económicas	El Programa de Apoyo a Actividades Económicas consiste en un apoyo profesional y financiamiento, para emprendimientos existentes para hacerlo crecer y aumentar sus ingresos. Al inicio del proyecto, profesionales realizan una evaluación del negocio desarrollado y de las características personales de las y los emprendedores que pueden potenciarlo. Con estos antecedentes, cada participante es apoyado individualmente en la elaboración de un plan de negocio. En paralelo, se realizan talleres y capacitaciones grupales de habilidades emprendedoras. Una vez elaborado el plan, se entrega un "capital semilla" de hasta \$400.000, para el financiamiento e implementación de las inversiones definidas. Luego, profesionales realizan visitas periódicas a las y los participantes, para monitorear y apoyar el proceso de fortalecimiento del emprendimiento.	Persona natural Microempresa	NO	
3	Apoyo a Emprendimientos Sociales	Las personas que se incorporan a este programa participan en talleres para emprendedores y en cursos asociados a la actividad u oficio desarrollado, que son certificados por centros de formación técnica, universidades u otras instituciones. También, cada participante, recibe un aporte económico para la compra de materiales o herramientas que faciliten la entrega de una atención de calidad a sus clientes. El programa contempla orientación en el proceso de formalización del negocio.	Persona natural Microempresa	NO	El programa contempla orientación en el proceso de formalización del negocio.

4	Programa de fortalecimiento de iniciativas microempresariales Emprende Más	Dependiendo de los proyectos disponibles, las y los microempresarios con potencial accederán a asesoría y apoyo profesional para mejorar la gestión de sus negocios. Las áreas a fortalecer podrán ser: certificación de productos; generación de proyectos asociativos; desarrollo de competencias empresariales; entre otras. Con esto, se espera que las microempresas se consoliden y aumenten sus ingresos.	Persona natural Microempresa	NO	El programa contempla orientación en el proceso de formalización del negocio
5	Acceso al Microcrédito	El Programa de Acceso al Microcrédito del FOSIS, facilita que fundaciones, cooperativas y bancos, otorguen un crédito, financiando parte de los costos de operación.	Persona natural Microempresa	NO	Cada institución financiera establece sus requisitos particulares, según los montos solicitados y sus políticas de financiamiento (siempre piden inicio de actividades).

*Fuente: Elaboración propia en base a información oficial del FOSIS.*

En estos Programas se observa una clara orientación por no discriminar en su acceso a emprendedores que se encuentren en la informalidad empresarial, sin embargo, existen barreras de entrada a estos programas, las cuales están dadas por el proceso de postulación y selección al que deben someterse.

La postulación a estos programas se realiza mediante un sistema denominado modalidad de acceso universal, que es un proceso de postulación voluntario de los potenciales beneficiarios del servicio, a través de las ventanillas dispuestas para tal efecto (Oficina de atención ciudadana, Unidad de atención familiar o Agente de desarrollo local). Una vez concluida la etapa de postulación se procede a una etapa de selección en la cual debe ser considerado el puntaje arrojado por el instrumento de accesibilidad el cual seleccionará al beneficiario del Programa según los criterios que se encuentren estipulados en sus Bases generales. Algunos de estos criterios son:

- Pertenecer a comunas o territorios focalizados.
- Dar preferencia a personas con un determinado puntaje en su ficha de protección social, especialmente asociado a postulantes vulnerables, es decir que se encuentren bajo la línea de indigencia o pobreza.

- Considerar al acceso prioritario de algunos segmentos de la población objetivo por programa, producto de convenios específicos establecidos con otras instituciones (SERNAM y SENCE) respecto de un acceso preferencial de mujeres jefas de hogar y jóvenes a la oferta programática FOSIS, o según mandato Presidencial, por ejemplo con relación a la participación de población indígena.
- Dar preferencia a las personas que cuentan con un tiempo determinado de existencia de su unidad económica (por ejemplo, 6 meses de funcionamiento).
- Tener como máximo dos o tres trabajadores incluyendo al microempresario.

En definitiva, se logra identificar que la barrera de acceso a los Programas del FOSIS para los informales no está dada porque éstos no cumplan con los requisitos legales para el funcionamiento de una actividad económica, sino por otras exigencias propias del Servicio incorporadas en las Bases Generales de cada Programa, que generalmente tienen relación con acceso a estos Programas de personas vulnerables.

### **5.5.2 Instrumentos del Servicio de Cooperación Técnica – SERCOTEC**

SERCOTEC ha rediseñado su portafolio de servicios para el año 2011, orientándola a la atención en 3 áreas:

- a) Servicios para obtener financiamiento:
  - Iniciativas de desarrollo de mercado (IDM).
  - Capital Semilla, línea financiamiento para emprendedores/as.
  - Capital Semilla, línea financiamiento empresa.
- b) Servicios para obtener conocimientos, habilidades y de desarrollo empresarial:
  - Asesorías y Servicios Empresariales.
  - Capacitación y Formación Empresarial.
  - Redes de Trabajo Colaborativo.
  - Promoción y Canales de Comercialización.
- c) Programas para mejorar las condiciones de entorno en las que nacen y se desarrollan las empresas.

– Programa de Modernización de Ferias Libres.

Para el objetivo de este estudio, en la Tabla N° 20 se identifican aquellos instrumentos de fomento que se asignan actualmente de manera directa a las actividades económicas, y que permitirá analizar la incorporación de informales a su operación habitual.

*Tabla N° 20:  
Programas SERCOTEC y condiciones de acceso según formalidad / informalidad*

N°	Identificación del Instrumento	Descripción	Tamaño de empresas al que está dirigido	Requiere estar formalizada (*)	Observaciones
<b>Servicios para obtener financiamiento</b>					
1	Iniciativas de Desarrollo de Mercado (IDM)	Es un programa que busca apoyar a micro y pequeños empresarios/as en la formulación y ejecución de un proyecto colectivo orientado al logro de resultados tangibles de competitividad empresarial. Los proyectos pueden corresponder a los siguientes tipos: comercialización, integración comercial, o desarrollo de nuevos productos o servicios.	MyPE	SI	Requiere inicio de actividades en el SII.
2	Capital Semilla, línea financiamiento para emprendedores/as	Es un fondo concursable destinado a apoyar el crecimiento de las micro y pequeñas empresas (MIPES), que este año se lanza con un nuevo sistema de postulación que busca acortar las brechas de conocimiento entre los postulantes y mejorar la focalización de los clientes.	MyPE	NO	Pueden acceder personas naturales o jurídicas con ventas netas menores a 25.000 UF anuales, sin inicio de actividades o con menos de un año de haber iniciado actividad. Sí exige como salida del programa el estar formalizado
3	Capital Semilla, línea financiamiento empresa	Es un fondo concursable destinado a apoyar el crecimiento de las micro y pequeñas empresas (MIPES), que este año se lanza con un nuevo sistema de postulación que busca acortar las brechas de conocimiento entre los postulantes y mejorar la focalización de los clientes.	MyPE	SI	Pueden acceder Empresas con iniciación de actividades ante el SII, que tengan a lo menos 12 meses de antigüedad.
<b>Servicios para obtener conocimientos, habilidades y de desarrollo empresarial</b>					
4	Asesorías y Servicios Empresariales	Programa que ofrece a micro y pequeños empresarios/as con iniciación de actividades asistencia técnica para fortalecer las actividades económicas que ya desarrollan.	MyPE	SI	Pueden acceder MyPEs con inicio de actividades en el SII de 1ª o 2ª categoría y al menos 6 meses de antigüedad.
5	Capacitación y Formación Empresarial	Programa que entrega a emprendedores/as, micro y pequeños empresarios/as competencias en gestión empresarial y/o habilidades personales para un mejor desarrollo de su negocio.	MyPE	NO	

6	Redes de Trabajo Colaborativo	Iniciativa que financia la realización de foros, eventos y encuentros empresariales que permitan entregar nuevos conocimientos y facilitar la generación de redes y asociatividad a micro y pequeños empresarios/as	MyPE	SI	Requiere inicio de actividades en el SII.
7	Promoción y Canales de Comercialización	Se trata de un programa que brinda a micro y pequeños empresarios/as espacios para difundir y comercializar sus productos o servicios a través de ferias o eventos.	MyPE	SI	Requiere inicio de actividades en el SII.
<b>Programas para mejorar las condiciones de entorno en las que nacen y se desarrollan las empresas</b>					
8	Programa de Modernización de Ferias Libres	Se trata de un concurso regional que otorga financiamiento para modernizar a las ferias libres de todo el país.	MyPE	NO	Pueden acceder asociaciones empresariales, sindicatos, cooperativas, sociedades anónimas u otro tipo de organizaciones existentes al interior de una feria libre.

*Fuente: Elaboración propia en base a información oficial de SERCOTEC.*

En estos programas se observa que la discriminación en el acceso a emprendedores que se encuentren en la informalidad empresarial, está dada por la característica particular de cada programa y el área de apoyo a que se encuentre destinado. Se puede observar que la oferta programática se focaliza en una segmentación que consideraba a los emprendedores, micro y pequeñas empresas con el objeto de aumentar su competitividad y facilitar su acceso a los mercados, también buscando mejorar las condiciones en el que las empresas nacen y se desarrollan, disponiendo además programas para la mejora del entorno empresarial. Existe una línea de apoyo, Capital Semilla Emprendimiento, en donde pueden acceder micro y pequeñas empresas informales, así como a la línea de capacitación, en donde no se exige la iniciación de actividades ante el SII al postular.

### **5.5.3 Instrumentos de la Corporación de Fomento de la Producción (CORFO)**

CORFO es un organismo ejecutor de las políticas del gobierno de Chile en el ámbito del emprendimiento y la innovación. Realiza su acción mediante herramientas e instrumentos compatibles con los lineamientos de una economía social de mercado, creando las condiciones para lograr construir una sociedad de oportunidades. Desarrolla sus programas segmentados en tres tipos de beneficiarios: empresas, emprendedores innovadores y centros

de investigación y desarrollo. Para ello, orienta sus instrumentos a la satisfacción de necesidades en diez áreas:

- a) Empezar un negocio innovador
- b) Obtener financiamiento
- c) Transferencia de tecnología
- d) Innovación
- e) Mejora en la gestión de procesos
- f) Desarrollo de negocios asociativos
- g) Inversión en Chile y sus regiones
- h) Mejora en el entorno para la innovación
- i) Financiamiento de estudios de educación superior
- j) Ejecución de proyectos audiovisuales

El modelo de intervención de CORFO, opera principalmente por medio de entidades patrocinadoras, entidades asesoras, fondos de inversión, instituciones de garantía recíproca, instituciones financieras, instituciones financieras extranjeras, nodos y entidades tecnológicas, organismos encargados de postular los proyectos que beneficiarán finalmente a las empresas, emprendedores individuales y centros de investigación y desarrollo.

No todas las áreas de desempeño de CORFO se encuentran orientadas a facilitar el acceso de informales a sus Instrumentos de Fomento, principalmente por la diferenciación de los tipos de usuarios a los que éstos están dirigidos, lo cual se aprecia en la siguiente tabla:

*Tabla N° 21:  
Programas CORFO y condiciones de acceso según formalidad / informalidad*

N°	Identificación del Instrumento	Descripción	Tamaño de empresas al que está dirigido	Requiere estar formalizado	Observaciones
<b>Para emprender un negocio innovador</b>					
1	Capital Semilla	Este subsidio apoya a emprendedores innovadores en el desarrollo de sus proyectos de negocios, mediante el cofinanciamiento de actividades para la creación, puesta en marcha y despegue de sus emprendimientos.	MyPE	NO	No se menciona en las bases explícitamente el nivel de formalización requerido, por lo cual pudiera ser factible el acceso de informales.
2	Subsidio Semilla de Asignación Flexible (SSAF)	Es un subsidio que tiene por objetivo la creación de un Fondo de Asignación Flexible (SSAF) que apoye a emprendedores innovadores con proyectos de alto riesgo en el desarrollo de sus empresas en etapas tempranas para la creación, puesta en marcha y ejecución de éstas.	MIPyME	SI	
3	Empaquetamiento Tecnológico para nuevos Negocios	Es un subsidio que apoya el proceso de empaquetamiento de negocios sofisticados, desde el punto de vista tecnológico, y con alto potencial de crecimiento. Se entiende por empaquetamiento tecnológico, el proceso de desarrollo de productos que presentan una oportunidad comercial demostrable.	MIPyME	SI	
4	Capital de Riesgo CORFO para Empresas Innovadoras	Financiamiento para la creación o expansión de empresas con proyectos innovadores que tengan un alto potencial de crecimiento. CORFO lo entrega en la forma de un crédito de largo plazo a Fondos de Inversión, para que éstos inviertan en dichas empresas mediante aportes de capital o créditos.	MIPyME	SI	
5	Operación de Incubadoras de Negocios	Es un subsidio que apoya la Operación de Incubadoras de Negocios.	MIPyME	SI	
6	Redes de Capitalistas Ángeles	Es un subsidio que apoya la organización, formalización y operación de Redes de Capitalistas Ángeles, que aumenten las inversiones en empresas innovadoras de alto potencial de crecimiento.	MIPyME	SI	
<b>Para obtener financiamiento</b>					
7	Garantía CORFO Comercio Exterior	Es una garantía para los créditos que financian inversión o capital de trabajo para exportadores o productores MIPyMES (en pesos, dólares o euros), operaciones de derivados cambiarios y proyectos de inversión en tierras indígenas.	Todas	NO	Para acceder a estas garantías, no se menciona explícitamente la necesidad de estar formalizado, por lo cual será la institución quien decidirá el acceso de emprendedores y empresarios que se mantengan en la informalidad.

8	Garantía CORFO Reprogramación	Es una garantía para los créditos que financian pasivos o deudas de empresas con bancos u otros acreedores, financieros o no; en pesos, unidades de fomento o dólares.	MIPyME	NO	Para acceder a estas garantías, no se menciona explícitamente la necesidad de estar formalizado, por lo cual será la institución quien decidirá el acceso de emprendedores y empresarios que se mantengan en la informalidad.
9	Programa de Financiamiento a Fondos de Garantía de Instituciones de Garantía Recíproca I	Financiamiento que tiene por objeto fomentar el desarrollo de las Instituciones de Garantía Recíproca (IGR) autorizadas por la Ley N° 20.179, entidades que tienen el propósito de otorgar garantías personales (a los acreedores de sus beneficiarios). Financiamiento de largo plazo a los Fondos de Garantía relacionados con las IGR, con el único objeto de respaldar financieramente las obligaciones que la respectiva IGR garantice, mediante reafianzamiento, cofianzas o subfianzas.	Todas	SI	
10	Cobertura para el Clúster del Salmón	Cobertura de CORFO para créditos de largo plazo, para inversiones que busquen mejorar las condiciones de manejo sanitario y ambiental de los cultivos del salmón en el país.	Todas	SI	
11	Capital de Riesgo CORFO Inversión Directa en Fondos de Inversión	Financiamiento que tiene por objeto fomentar el desarrollo de la Industria de Capital de Riesgo en Chile y la participación de inversionistas privados en los Fondos de Inversión, a fin de incentivar la inversión privada en pequeñas y medianas empresas.	Todas	SI	
12	Garantía CORFO Inversión y Capital de Trabajo	Es una garantía que avala financiamientos de largo plazo, orientado al segmento de empresas Mipyme. La garantía puede ser usada para operaciones de crédito, leasing y leaseback; denominados en pesos, UF, dólares y euros.	Todas	NO	Para acceder a estas garantías, no se menciona explícitamente la necesidad de estar formalizado, por lo cual será la institución quien decidirá el acceso de emprendedores y empresarios que se mantengan en la informalidad.
13	Crédito CORFO Microempresa	Crédito que financia inversiones y capital de trabajo de micro y pequeños empresarios. Se otorga a través de instituciones financieras no bancarias con recursos de CORFO.	MyPE	NO	Para acceder a estas garantías, no se menciona explícitamente la necesidad de estar formalizado, por lo cual será la institución quien decidirá el acceso de emprendedores y empresarios que se mantengan en la informalidad.
14	Capital de Riesgo CORFO para Empresas Innovadoras	Financiamiento para la creación o expansión de empresas con proyectos innovadores que tengan un alto potencial de crecimiento. CORFO lo entrega en la forma de un crédito de largo plazo a Fondos de Inversión, para que éstos inviertan en dichas empresas mediante aportes de capital o créditos.	MIPyME	SI	

<b>Transferencia de tecnología</b>					
15	Desarrollo de Capacidades técnicas de Capital Humano en sectores relevantes	Subsidio que apoya el Diseño y Plan Piloto de Programas de Capacitación destinados a disminuir brechas de capacitación, detectadas en técnicos y profesionales pertenecientes a sectores priorizados por los consejos regionales en el marco de la asignación presupuestaria del FIC Regional.	Todas	SI	
16	Misiones Tecnológicas	Es un subsidio que apoya la realización de viajes de empresas chilenas, principalmente al extranjero, para acceder y posteriormente difundir, transferir y adecuar en Chile, conocimientos, prácticas y técnicas de producción que faciliten el desarrollo de innovaciones.	Todas	SI	
17	Pasantías Tecnológicas	Subsidio que apoya la formación de profesionales o técnicos de empresas chilenas en centros tecnológicos o empresas extranjeras, para que adquieran y posteriormente transfieran conocimientos, prácticas y técnicas que permitan desarrollar innovaciones en Chile.	Todas	SI	
18	Consultoría Especializada	Es un subsidio que apoya la contratación de expertos de nivel internacional, sean éstos nacionales o extranjeros, cuyos conocimientos y capacidades no se encuentren disponibles en el país, para resolver problemas específicos cuya solución es de aplicación inmediata, con el objetivo de incrementar la competitividad de las empresas postulantes.	MIPyME	SI	
19	Programa de Difusión Tecnológica	Es un subsidio que apoya programas destinados a abordar requerimientos de conocimientos y soluciones técnicas para grupos-objetivos de empresas y empresarios individuales, con el fin de que mejoren su productividad, a través de la incorporación de nuevos productos y procesos, apoyados por una entidad tecnológica. Dichos programas pueden incorporar una fase de prospección que anteceda a la fase de difusión de conocimientos.	MIPyME	SI	
20	Nodos Tecnológicos	Subsidio que apoya la acción de entidades dedicadas a promover la innovación tecnológica y productiva de las Mipymes, considerados beneficiarios por medio de acceso a nuevos conocimientos y prácticas.	MIPyME	NO	La entidad postulante debe estar formalizada, pero no existe restricción para que los beneficiarios del nodo sean informales. Por lo tanto, para acceder a éstas será la institución que adjudica el nodo quien decidirá el acceso de emprendedores y empresarios que se mantengan en la informalidad
<b>Innovación</b>					
21	Apoyo para Proyectos de Innovación de Rápida Implementación	Subsidio que apoya la creación de valor en las empresas nacionales, a través de la transformación de ideas o conocimientos en nuevos o significativamente mejorados productos (bienes o servicios), procesos, métodos de comercialización o métodos organizacionales de rápida y mediana implementación.	Todas	SI	

22	Incentivo Tributario a la Inversión en Investigación y Desarrollo	Incentivo tributario a la inversión privada en I+D, establecido mediante Ley 20.241, para los contribuyentes afectos al impuesto de primera categoría de la Ley sobre Impuesto a la Renta. Estos contribuyentes tendrán derecho a un crédito tributario en los ejercicios asociados a los pagos efectuados en dinero, en virtud de Contratos de I+D celebrados con entidades inscritas en el Registro de Centros de Investigación administrado por CORFO.	Todas	SI	
23	Prospección e investigación de mercados externos	Subsidio que apoya el desarrollo de programas de prospección e investigación de mercados que permitan a empresas exportadoras chilenas lograr avances en materia de diferenciación de productos y de su inserción en los canales de comercialización externos, e identificar oportunidades y requerimientos de innovación como resultado de la prospección de mercados.	Todas	SI	
24	Innovación Empresarial Individual	Subsidio que apoya proyectos destinados a generar innovaciones de bienes, servicios, procesos, métodos de comercialización o métodos organizacionales y que, además, involucren mayor riesgo.	Todas	SI	
<b>Mejora en la gestión de procesos</b>					
25	Certificación para Servicios Turísticos de Calidad	Programa que subsidia la contratación de una consultoría para la implementación y parte del costo de la auditoría de la verificación de sistemas de gestión de calidad de servicios turísticos en empresas de este sector en base normas chilenas oficiales de turismo.	MIPyME	SI	
26	Programa de Pre inversión en Energías Renovables no Convencionales.	Apoyo a proyectos para la generación de energía a partir de fuentes renovables, que sean elegibles de acuerdo al Protocolo de Kyoto, subsidiando estudios de Pre Inversión o asesorías especializadas.	Todas	SI	
27	Subvención a la Prima del Seguro Agrícola	Programa del Ministerio de Agricultura, operado a través de CORFO por el Comité de Seguro Agrícola (COMSA), que facilita a los agricultores la contratación de un seguro con compañías aseguradoras que los cubra de los riesgos climáticos que afecten su producción, tales como sequía agrícola, helada, lluvia excesiva o extemporánea, viento perjudicial, nieve y granizo.	MIPyME	SI	
28	Fomento a la Calidad	Apoyo a la incorporación de Sistemas de Gestión Certificables en las pymes, de tal manera que éstas puedan demostrar a sus clientes, proveedores y al entorno en general, que cumplen con estándares de calidad reconocidos nacional e internacionalmente, mediante una certificación otorgada por organismos independientes.	MIPyME	SI	
29	Fondos de Asistencia Técnica FAT	Apoya la contratación de consultorías especializadas en ámbitos de gestión que contribuyan a mejorar la calidad y la productividad de las empresas.	MIPyME	SI	
30	Programa de Pre inversión en Eficiencia Energética	Apoyo a la optimización del consumo energético y la reducción de costos asociados a su uso, que permita a las pymes identificar diversas alternativas de inversión y evaluarlas técnica, económica y financieramente.	Todas	SI	

31	Programa de Emprendimiento Locales	En su constante esfuerzo por mejorar la gestión de las empresas de menor tamaño y así lograr una mayor competitividad del sistema productivo, CORFO apoya a los emprendedores de una localidad a través del subsidio a inversiones que les permitan acceder a nuevas oportunidades de negocios, y desarrollar sus competencias y capacidades.	MIPyME	NO	
32	Programa de Pre inversión en Medio Ambiente	Subsidio para que las pymes puedan tomar las mejores decisiones (técnicas, económicas y financieras), respecto de inversiones preventivas y/o de control para minimizar sus impactos ambientales y mejorar su productividad.	Todas	SI	
33	Programa de Pre inversión en Riego	Apoyo a las organizaciones de usuarios de aguas y a las empresas con derechos de agua a través de la realización de estudios que permitan identificar alternativas de inversión en riego, drenaje y distribución de aguas, y evaluarlas técnica, económica y financieramente.	Todas	SI	
34	Programas de Pre inversión en Áreas de Manejo de Pesca Artesanal	Apoyo a organizaciones de pescadores artesanales para que accedan al sistema de administración pesquera denominado Áreas de Manejo y Explotación de Recursos Bentónicos, con subsidio a los estudios que les permitan identificar alternativas de inversión.	MIPyME	SI	
<b>Desarrollo de negocios asociativos</b>					
35	Programa de Desarrollo de Proveedores	Apoya la integración de las empresas proveedoras a cadenas productivas para que mejoren y establezcan el vínculo comercial con su cliente. Esto le permite a las pymes proveedoras lograr mayores niveles de flexibilidad y adaptabilidad, y la empresa demandante asegura la calidad de productos y/o servicios en la cadena productiva.	MIPyME	SI	
36	Proyectos Asociativos de Fomento	Apoya la preparación y el desarrollo de grupos de al menos cinco empresas que comparten una idea de negocio común. Esto les permite compartir información sobre mercados y acceder a recursos competitivos fundamentales en los mercados globalizados.	MIPyME	SI	
<b>Inversión en Chile y sus regiones</b>					
37	Subsidio a Estudios de Pre inversión en la Etapa Avanzada para proyectos de Energía Renovable No Convencional	Subsidio para cubrir parte de los costos de estudios en fases avanzadas, para proyectos de generación de energía eléctrica sobre la base de fuentes renovables no convencionales.	Todas	SI	
38	DFL 15 - Bonificación a Compra de Bienes de Capital para regiones extremas y provincias de Palena y Chiloé	Incentivo para la materialización de inversiones en bienes de capital, que permite recuperar hasta el 20% del monto empleado. Opera en zonas extremas del país y se accede a través de la presentación de perfiles de proyectos cuya pertinencia es evaluada localmente. CORFO solamente informa sobre los proyectos presentados en cada Región al Comité Resolutivo Regional.	Todas	SI	

39	Subsidio a Estudios y o Asesorías Especializadas en la Etapa de Pre inversión Regiones	Subsidio destinado a cubrir parte de los costos de estudios o asesorías especializadas para evaluar la factibilidad de una inversión.	Todas	SI	
40	Subsidio a Estudios de Pre inversión en Zonas Extremas y de Rezago Productivo	Subsidio destinado a impulsar la inversión privada en zonas extremas y/o de rezago productivo, a través de la entrega de incentivos para la evaluación y promoción de oportunidades de inversión, e instalación de empresas, facilitando además la creación de nuevos puestos de trabajo.	Todas	SI	
41	Subsidio a Estudios de Pre inversión Alta Tecnología	Subsidio destinado a subvencionar parte del costo de los estudios previos para la materialización de un proyecto de inversión en el ámbito de alta tecnología.	Todas	SI	
42	Subsidio a la Facilitación de la Puesta en Marcha en Zonas Extremas y de Rezago Productivo	Subsidio destinado a apoyar la inversión privada en zonas extremas o de rezago productivo, para la evaluación y promoción de oportunidades de inversión, e instalación de empresas, facilitando además la creación de nuevos puestos de trabajo.	Todas	SI	
43	Subsidio a la Facilitación de la Puesta en marcha Alta Tecnología	Subsidio que apoya la definición y formulación de proyectos de negocio innovadores con expectativas de alto crecimiento.	Todas	SI	
44	Subsidio a la Inversión en Activos Fijos en Zonas Extremas y de Rezago Productivo (Zonas Especiales)	Subsidio que apoya la inversión privada en zonas extremas o de rezago productivo, a través de la entrega de incentivos para la evaluación y promoción de oportunidades de inversión, e instalación de empresas, facilitando además la creación de nuevos puestos de trabajo.	Todas	SI	
45	Subsidio a la Inversión en Activos Fijos Inmovilizados Alta Tecnología	Subsidio para la materialización de inversiones en activos fijos inmovilizados, preferentemente en parques o condominios tecnológicos, originadas por el proyecto de inversión.	Todas	SI	
46	Subsidio al Arrendamiento a Largo Plazo de Inmuebles de Propiedad de Terceros Alta Tecnología	Subsidio para el arrendamiento de inmuebles de propiedad de terceros, por un plazo no inferior a cinco (5) años, asociado a un proyecto de inversión.	Todas	SI	
47	Subsidio al uso o arrendamiento de Inmuebles de Propiedad de CORFO Alta Tecnología	Subsidio para el arrendamiento de inmuebles de propiedad de terceros, por un plazo no inferior a cinco (5) años, asociado a un proyecto de inversión.	Todas	SI	
48	Subsidio a la inversión en Inmuebles de Interés Turístico o Patrimonial en Lota y Valparaíso	Subsidio destinado a apoyar la inversión privada en las Comunas de Lota y Valparaíso, con la entrega de incentivos para la evaluación y promoción de oportunidades de inversión, e instalación de empresas, facilitando la creación de nuevos puestos de trabajo.	Todas	SI	

49	Subsidio a la Formación de Recursos Humanos Alta Tecnología	Subsidio destinado a subvencionar parte del costo de un Plan de Desarrollo de Habilidades requeridas por un nuevo proyecto de inversión, el cual puede ser ejecutado en el puesto de trabajo.	Todas	SI	
50	Subsidio a Programas de Capacitación de Alta Especialización Alta Tecnología	Subsidio destinado a apoyar el desarrollo de un Programa de Capacitación de Alta Especialización.	Todas	SI	
<b>Mejora en el entorno de la investigación</b>					
51	Apoyo al Entorno de Emprendimiento Innovador, Financiamiento FIC - Regional	Su objetivo es coordinar, fortalecer y generar institucionalidad en el entorno del ecosistema de emprendimiento nacional.	MIPyME	SI	
52	Pre inversión para Investigación y Desarrollo Asociativa Internacional	Subsidio orientado a promover la colaboración entre entidades de I+D chilenas, con entidades de I+D de países extranjeros, para realizar labores de prospección tecnológica y de negocios, para la formulación de proyectos asociativos de: I+D, transferencia tecnológica y/ extensionismo, preferentemente con países con los cuáles Chile haya firmado un Convenio Internacional de Cooperación de Ciencia y Tecnología (CyT) o en Investigación y Desarrollo (I+D).	Todas	SI	
53	Innovación Precompetitiva	Subsidio orientado a satisfacer la demanda de soluciones innovadoras de alto impacto sectorial, geográfico o regional, mediante el desarrollo de investigación aplicada con grados de incertidumbre importantes y con impacto en el mercado en el mediano o largo plazo. Los objetivos específicos de esta línea pueden cambiar de un concurso a otro.	MIPyME	SI	
54	Bienes Públicos para la Innovación	Subsidio que apoya iniciativas cuya finalidad sea la generación de bienes públicos para la innovación, destinados, entre otros aspectos, al perfeccionamiento de mercados a través de la mejora de las condiciones de sus entornos. Los objetivos específicos de esta línea pueden cambiar de un concurso a otro.	Todas	SI	

*Fuente: Elaboración propia en base a información oficial de CORFO.*

Uno de los obstáculos que presentan los instrumentos CORFO para que puedan acceder a ellos los informales, se relaciona con el segmento en el que desarrolla su labor, la que se extiende a todas las empresas del país, sin exclusión. En los últimos años ha focalizado sus esfuerzos en desarrollar no solamente la industria nacional como ocurrió en sus orígenes, sino particularmente el emprendimiento, la innovación y las pequeñas y medianas empresas en particular. Es en el último trienio con la creación de instrumentos como el Crédito CORFO microempresas, los nodos tecnológicos y el Programa de emprendimientos locales, que dentro de sus clientes y beneficiarios directos se han ido incorporado las

microempresas y los informales. Sin embargo, en algunos casos no cuentan con las capacidades técnicas para diseñar una postulación con mayores grados de complejidad, en comparación con la de otros organismos como FOSIS y SERCOTEC.

Una segunda barrera de entrada dice relación con que los instrumentos explícitamente están dirigidos a actividades formales y con constituciones jurídicas específicas. Esto ocurre porque las líneas de apoyo de CORFO se dirigen a actividades económicas de mayor dinamismo y potencial de crecimiento, que generalmente tienen mayores grados de formalidad o constituciones específicas (sociedades por acciones, instituciones de garantía recíproca, sociedades anónimas, etc.), y no a aquellas de subsistencia o cuyo plan de negocios es más precario, en los cuales se encuentran los informales y buena parte de las microempresas del país.

Un tercer aspecto que limita el acceso de informales y microempresas a las líneas de apoyo CORFO es que buena parte de ellas es intermediada, es decir, son administradas por otras empresas, las cuales tienen la responsabilidad de seleccionar a los clientes y beneficiarios. Esta situación implica, por ejemplo, que para ejecutar el Instrumento de CORFO la institución intermedia (por ejemplo un Banco) exija la calidad de estar formalizado al postulante.

En definitiva, se logra identificar que los instrumentos CORFO tienen, como se aprecia en la tabla N°21, restricciones al acceso de emprendimientos informales, sin embargo, se evidencian avances en la incorporación de microempresas en sus líneas de apoyo. Finalmente, cabe señalar que CORFO a través de su Consejo posee las facultades para establecer condiciones de apoyo para este sector y mejorar el acceso a sus instrumentos.

## **6. Análisis del instrumento metodológico: la mirada de los actores**

Este capítulo permite conocer los principales hallazgos obtenidos del instrumento metodológico aplicado. La entrevista semiestructurada fue realizada a un total de once actores relevantes<sup>90</sup> que han tenido y tienen responsabilidades, experiencia teórica y práctica en el tema en estudio, ya sea desde la academia, desde el gobierno, como autoridad política, o desde el área técnica no gubernamental o privada.

Las opiniones y juicios de los entrevistados, dada su experiencia relevante, permiten contar con una aproximación del estado del arte del tema, disponiendo de fuentes directas en el desarrollo de la política pública relacionada con la informalidad, con una mirada crítica y a la vez constructiva que enriquece el trabajo desarrollado.

El análisis cualitativo de las entrevistas se ha dividido en torno a cinco áreas claves:

- Concepto de informalidad
- Visión respecto a la realidad actual de la informalidad en Chile
- Consecuencias socio económicas de la informalidad en el país
- Evaluación general de las políticas y acciones orientadas hacia el sector económico informal
- Desafíos relacionados con las políticas públicas en torno a la informalidad

### **6.1 Concepto de informalidad**

Revisando las políticas públicas en torno al tema de la informalidad, se observa que no existe una definición de Estado sobre el concepto “informalidad”, aunque la Ley de Microempresa Familiar entrega luces sobre qué se entiende como formal: empresas que cuentan con iniciación de actividades y con la patente municipal correspondiente. Las

---

<sup>90</sup> Ver Tabla N°1 Especialistas entrevistados y Anexo N° 2 Transcripción de las entrevistas

Encuestas desarrolladas por el Ministerio de Economía, ELE y EME, en tanto, definen como informal a aquella empresa que no cuenta con iniciación de actividades en el Servicio de Impuestos Internos. Asimismo, algunos instrumentos de fomento dirigidos a microempresarios exigen ser formales, en el sentido de contar con iniciación de actividades.

Por esto, interesa conocer qué entienden por informalidad los distintos expertos en la materia, de manera de saber si se está hablando de la misma problemática.

A través de las entrevistas, es posible advertir que el concepto de informalidad es entendido desde una visión académica, por un parte, y desde una visión de campo, por otra. En la primera, destaca Tokman, quien conceptualiza la informalidad según los cinco tipos de enfoques estudiados en el marco teórico (estructuralistas; de la división internacional del trabajo; legalistas; enfoque de economía informal; e informalidad por decisión voluntaria o por exclusión), mientras la mayoría de los entrevistados relaciona la informalidad con el no cumplimiento de las obligaciones legales, indicando que el primer paso corresponde al inicio de actividades en el Servicio de Impuestos Internos y la obtención de la patente o permiso municipal, y los permisos de la autoridad sanitaria, en los casos que se requiera:

*“La informalidad se identifica con el no cumplimiento de las regulaciones existentes para la puesta en marcha de las actividades económicas, y cuyo primer paso es el Inicio de Actividades en el Servicio de Impuestos Internos, para posteriormente obtener la Patente Municipal y otras autorizaciones según se trate la actividad a desarrollar” (Correa, Ex Subsecretaria de Economía)*

Corcuera agrega que para algunas actividades especiales se requiere de otros permisos especiales: *“por ejemplo, para fabricar alcohol, se necesita autorización del SAG; para poner un Jardín Infantil se necesita autorización de la JUNJI; una fábrica de armamentos, requiere autorización de la Guarnición de Santiago” (Corcuera, Ex asesor Ministerio de Economía).*

En el caso de las ferias libres, Tejada aclara: *“lo que nos da la formalidad es la patente que nos da el alcalde que, en el tema de las ferias libres, es la única autoridad en el país que puede conceder un permiso para trabajar en la vía pública (...) Estamos afectos a algunos impuestos, porque las ferias libres tienen una legislación tributaria especial”*. Además, agrega: *“para nosotros el informal o “colero” es el que no tiene ninguna autorización”* (Tejada, Presidente Nacional ASOF).

Por lo tanto, en general existe consenso que el primer paso hacia la formalidad es el contar con iniciación de actividades en el Servicio de Impuestos Internos y obtener una patente municipal, además del resto de los permisos especiales requeridos. Sin embargo, para Tokman la formalidad no es sólo el contar con iniciación de actividades. *“Yo puedo tener inicio de actividades y no pago impuestos, o tengo un par de trabajadores que no tienen contrato y no doy boleta. ¿Ése es formal? El inicio de actividades es un reconocimiento legal para empezar a trabajar. Pero eso es una formalidad inicial. Yo creo que es más comprehensivo el concepto”*. (Tokman, Consultor División Desarrollo Económico de la CEPAL)

En este sentido, Astorga también presenta una visión más amplia del concepto, realizando una distinción entre la informalidad jurídica y la informalidad laboral: *“la informalidad jurídica, es aquella en la que habitan las empresas que tienen interacción con el comercio, pero no al amparo de las normas comerciales. Por ejemplo, compran y venden pero no se preocupan de hacerlo bajo el amparo de las normas tributarias (comprar con IVA, vender con IVA)... Por otro lado, está la informalidad laboral, que son empresas que teniendo algún grado de formalidad jurídica - es decir tienen iniciación de actividades - mantienen a sus trabajadores sin contrato, no los reconocen, etc.”* (Astorga, Director Ejecutivo CIPYME).

Por otra parte, existe discordancia en cuanto a la informalidad en la gestión del negocio, Cekalovic señala: *“La informalidad que presentan los empresarios en los procesos relacionados con pago a proveedores, servicio a clientes, entrega de productos a tiempo, cumplimiento de compromisos adquiridos”* (Cekalovic, Directora Centro Emprendimiento

*Ideactiva*). Sin embargo, bajo esta misma informalidad, Astorga comenta: “La informalidad, a mi juicio, no tiene que ver con gestión, o sea yo puedo tener medianas empresas formales jurídicamente pero informales en su gestión, y puedo tener microempresas informales jurídicamente pero formales en su gestión; no es un tema asociable a la gestión” (Astorga, Director Ejecutivo CIPYME).

Además los entrevistados relacionan el concepto de informalidad con otros conceptos. Por ejemplo, Correa asocia la informalidad con características sociales y económicas: “Al referirnos a los elementos sociales de la informalidad, hacemos referencia a aquellas condiciones que hacen que el empresario tenga condiciones de autoestima y dignidad al desarrollar su actividad económica, ya que al participar en un ámbito no formal, carece muchas veces de estas condiciones que inciden directamente en el grado de desarrollo de su empresa y en la motivación del emprendedor. Respecto a aquellos elementos económicos, nos referimos principalmente a tres áreas: primero en el acceso a mercados, ya que la informalidad cierra posibilidades para el desarrollo de la microempresa; segundo, al existir una gestión precaria de la actividad, le resulta más complicado al emprendedor desarrollar su actividad; y tercero, dice relación con la institucionalidad que facilita o dificulta la formalidad de la empresa” (Correa, Ex Subsecretaria de Economía).

Por último, algunos entrevistados coinciden que la informalidad empresarial se focaliza en aquellas empresas de subsistencia y de precariedad, tal como señala Soto: “la informalidad se da porque los negocios o las unidades productivas, son solamente unidades de negocio de subsistencia” (Soto, Ex Director Desarrollo Económico World Vision). Cekalovic agrega: “la informalidad empresarial es prácticamente transversal para todos los microempresarios que no tienen una formación técnica o superior en el área de negocios y conocimientos detallados de economía ni de evaluación de proyectos, lo que genera, desde un principio, una desorientación de método eficiente para iniciar un negocio, lo que trae como consecuencia desorden e informalidad” (Cekalovic, Directora Centro Emprendimiento Ideactiva).

## 6.2 Visión respecto a la realidad actual de la informalidad en Chile

Chile es uno de los países latinoamericanos con menos informalidad. En efecto, Tokman, señala que *“Chile es el país que menos informalidad tiene en América Latina, medida por cualquiera de estas definiciones, sea sector o economía”*. A pesar de esto, el sector informal genera aproximadamente un 30% del empleo del país y, como se vio en el marco teórico, existen datos que señalan que existen al menos 800.000 unidades productivas informales. De ahí la importancia de conocer cuál es la opinión de los expertos frente a la realidad actual de la informalidad en Chile.

En este sentido, Astorga resalta el desconocimiento que existe en torno a la informalidad en el país, lo cual impide proponer, diseñar e implementar políticas adecuadas al sector: *“El tema central que tenemos con la informalidad es que nadie sabe. Nadie tiene idea en este país cuantas microempresas informales tenemos, dónde están, qué empleos significan, cuánto venden, cuánto compran; no lo sabemos (...) y mientras no sepas eso, ¿cómo vas a construir políticas?, ¿cómo inicio el proceso de formalización? ¿Son más rurales que urbanas?, ¿son más urbanas que rurales?, ¿son más de mujeres que de hombres? Todo eso cambia la política, entonces el primer daño que se hace es que al no tener información no puedes hacer nada con eso, no sé si son pegas temporales o de sobrevivencia, si es la segunda o primera renta de la familia. Si no sabemos todo eso, cómo trabajamos. No sabemos si es creciente o decreciente, si es primer o segundo ingreso. ¿El trabajo con la informalidad lo vinculo a política social, vulnerabilidad y desempleo; o lo vinculo a política económica, productividad, crecimiento, aumento de la competitividad, etc.? Ese es el primer elemento, que nos deja una masa indefinida de personas al margen de cualquier política pública, al margen de la integración vertical, al margen de la integración horizontal, al margen del encadenamiento productivo, etc.”* (Astorga, Director Ejecutivo CIPYME).

En lo referente a las dificultades para obtener la formalización, muchos de los entrevistados concuerdan que actualmente la formalización en Chile es compleja porque las exigencias son elevadas cuando se trata de una microempresa o pequeña empresa. Por tanto, parte de

la informalidad ocurre debido a que los requerimientos exigidos y los costos involucrados son altos. Los expertos entregan varios ejemplos:

*“Respecto de todas esas normas (laborales, jurídicas, etc.) no hemos hecho diferencia; o sea, el señor del kiosco de diarios tiene que cumplir las normas laborales exactamente igual como las cumple el más grande de los empresarios” (Corcuera, Ex asesor Ministerio de Economía).*

*“Esto es como una escala construida para la empresa que envía hombres a la luna. Para la empresa que envía hombres a la luna la escala es buena y puede ir dando los pasos y llegar a la luna, pero para el tipo que vende sopaipillas el primer peldaño es inhabilitante, porque es tan exigente que lo inhabilita, lo demora, le hace tener unos costos horribles, que finalmente si él quiere superar el primer peldaño termina siendo mucho menos competitivo; si hiciera todo lo que le pide el código del trabajo, lo que le pide el código tributario , lo que le pide el código municipal y el código laboral, comercial, etc., en definitiva él tendría un costo de operación tan alto que ya sería ineficiente (Astorga, Director Ejecutivo CIPYME). Y agrega:”hay una parte de informalidad que es voluntaria, que quiere tener una baja relación de costo con el Estado, pero hay una parte muy importante en la informalidad que es imposibilidad más que informalidad. Es imposibilidad de cumplir con las exigencia que el Estado me impone para crear una empresa, porque el Estado me impone exigencias como si yo fuera grande” (Astorga, Director Ejecutivo CIPYME).*

También algunos entrevistadores hablan de desconocimiento de la legislación para formalizarse. Astorga entrega un ejemplo: *“Hay mucha informalidad que tiene que ver con desconocimiento, por ejemplo, la masa de empresas que inician actividades pero que no tienen patente comercial, es gigantesca. No saben que tiene que obtenerla. Estas empresas hacen su iniciación de actividades, pagan sus impuestos todos los años y de repente se les deja caer un fiscalizador y les pone una multa porque no ha pagado la patente comercial hace cinco años atrás.” (Astorga, Director Ejecutivo CIPYME).*

Así también, Corcuera añade la problemática de la complejidad de las leyes: *“Las normas son lo suficientemente complicadas, para que sólo puedan cumplirlas aquellas personas que las entienden muy bien, que tienen capacidad para leerlas y ¿quiénes son esos? Los que tienen las asesorías correspondientes y si no, no tienen posibilidad de entenderlas. En el caso de los instrumentos de fomento, nadie entiende nada, ven las cosas y no las captan”* (Corcuera, *Ex asesor Ministerio de Economía*).

En relación a este aspecto, Ciudad afirma: *“La burocracia para formalizarse es excesiva, así también los costos y el tiempo que demora una persona en poder crear su empresa formalmente (...) en nuestro país un emprendedor prefiere mantenerse en la informalidad pues le resulta muy caro este trámite y es un proceso muy largo como para esperar”* (Ciudad, *Directora Regional Centro Emprendimiento Acción Emprendedora*)

Por último, es importante señalar la mirada de Astorga, quien declara que existen distintas causas de informalidad, las cuales es necesario identificar porque implica diferentes formas de hacer política. *“Hay informalidad por desconocimiento (...) éste último lo arreglo con capacitación, lo arreglo con un procedimiento: instruyo al funcionario de Impuestos Internos (...) El que no puede cumplir tengo otra manera: tengo que cambiar las leyes, tengo que simplificarlas, tengo que darme plazos de moratoria y el que no cumple porque le conviene no cumplir, a ése tengo que aumentarle la sanción. O sea, si hablo de la informalidad como un paquete no tengo solución pero si la focalizo empiezo a tener soluciones”* (Astorga, *Director Ejecutivo CIPYME*).

Por lo tanto, desde la perspectiva de los expertos entrevistados, en Chile la realidad actual de la informalidad es la siguiente:

- En comparación con el resto de los países latinoamericanos, Chile presenta una de los más bajos porcentajes de informalidad.
- Existe desconocimiento de las características de la informalidad, lo cual lleva a la generación de políticas inadecuadas y masivas, que no necesariamente resuelven la problemática del sector.

- No existe diferencia entre los requerimientos jurídicos, tributarios, laborales, etc. para acceder a la formalidad, exigidos para un micro empresario o para un gran empresario, lo cual dificulta el ingreso a la formalidad de los más pequeños.
- La formalidad implica elevados costos para los microempresarios, en comparación con los exigidos a las grandes empresas.
- Las reglamentaciones y los instrumentos de fomento son, a veces, tan complejos que impiden la comprensión de estos por parte de los empresarios que no cuentan con asesoría.
- Existe burocracia y demora en los trámites para acceder a la formalización.
- Existen diversas causas por las cuales existe la informalidad: desconocimiento, imposibilidad de cumplir las leyes e incumplimiento consciente.

### **6.3 Consecuencias socio económicas de la informalidad en el país**

La mayoría de los entrevistados señalan que la informalidad empresarial afecta los indicadores económicos y sociales, aunque desde distintos aspectos.

Algunos entrevistados asocian la informalidad con ocultamiento de la cesantía, por tanto asumen que en este sentido afecta los indicadores económicos. Correa señala que: *“La microempresa informal, oculta una realidad que podríamos denominar como la “del cesante ilustrado”, que no aparece en las cifras oficiales ya que están desarrollando una actividad económica informal de manera que al volver a encontrar trabajo dejará dicha actividad”* (Correa, Ex Subsecretaria de Economía). En este mismo sentido, Tejada afirma: *“Existe una clara relación entre desempleo e informalidad. En la medida que este sistema siga creando desempleo, seguirá creando informales, empleo de mala calidad y economía de subsistencia”* (Tejada, Presidente Nacional ASOF).

Además, en varias entrevistas surge el impacto económico respecto a la competencia desleal de los informales. Tal como señala Ciudad: *“la informalidad crea competencia desleal, pues al no tener costos fijos que pagar, un vendedor informal puede rebajar sus precios y así competir en el mercado, perjudicando a los empresarios formales que no*

*tienen opción de reducir precios” (Ciudad, Directora Regional Centro Emprendimiento Acción Emprendedora). En este sentido, Dussert añade: “la permanencia de empresas informales poco productivas en el mercado, quita participación a empresas formales con mayor potencial para desarrollarse, y desarrollar la economía local” (Dussert, Asesor Técnico SERCOTEC). Asimismo, Veragua, respecto a quienes no pagan impuestos señala: “Esa es una competencia desleal al comercio establecido que, para poder funcionar, tiene que cumplir con todos los requisitos que las leyes vigentes exigen: patentes, facturas, impuestos internos, boletas, pagar a los trabajadores, pagar luz, agua, teléfono, para poder funcionar y el costo operacional es muy alto” (Veragua, Gerente RRPP y Gremiales CONFEDECH).*

Sin embargo, los entrevistados también asocian la informalidad con dinamismo de la economía. *“en el ámbito microeconómico esta actividad informal le otorga dinamismo y capacidad de consumo a los emprendedores” (Correa, Ex Subsecretaria de Economía). Soto añade: “es sumamente relevante en el movimiento de la economía ... un porcentaje alto de la población se mantiene gracias a estos flujos económicos, lo que significa que hay gente que si no entrara al mundo informal, no tendría ese poder adquisitivo, lo cual provoca que la economía se mueva” (Soto, Ex Director Desarrollo Económico World Vision).*

En relación a cuánto afecta la informalidad a la recaudación de impuestos, existen discrepancias en los entrevistados al respecto. Dussert señala: *“Con una mayor capacidad de recaudar impuestos, los beneficios que el Estado transfiere al desarrollo de las empresas aumenta, y por supuesto, si la mayoría de las empresas no paga impuestos, la capacidad del Estado de apoyar el desarrollo de este tipo de empresa se limita de manera importante” (Dussert, Asesor Técnico SERCOTEC). Veragua agrega: “cuentan (los informales) con un 19 por ciento más a favor y que en vez de ir a las arcas fiscales va a los bolsillos de quienes la practican” (Veragua, Gerente RRPP y Gremiales CONFEDECH). Sin embargo, Tokman al respecto señala: “a mí me da la impresión que ese no es un dato importante” (Tokman, Consultor División Desarrollo Económico de la CEPAL)*

Además, algunos entrevistados señalan que, respecto a trabajadores no afiliados a Fondos de Pensiones trae como consecuencia que el Estado se haga cargo de sus pensiones en el futuro, lo cual disminuirá las arcas fiscales. Tal como señala Cekalovic, *“esta situación implica que el Estado tendrá que destinar mayor cantidad de dineros a pensiones, disminuyéndose en las arcas fiscales dineros que pudiesen tener como destino el desarrollo social del país”* (Cekalovic, Directora Centro Emprendimiento Ideactiva).

En este aspecto, Astorga realiza un análisis crítico respecto al costo que significa para el Estado tener trabajadores informales: *“todo trabajador de la informalidad, tiene que ser atendido como indigente por el sistema de salud y por el sistema de previsión social. Para una sociedad el tener una masa de indigentes que no son indigentes, es un costo gigantesco, un costo que debes multiplicar todos los días. ¿Qué porcentaje de la gente que está yendo a las postas, a los consultorios, es gente que llega con carnet de indigente cuando no es indigente; que tiene un sueldo no tan malo, pero que trabaja en una empresa informal? Y eso lo tengo todos los años y de por vida del trabajador. Lo multiplico por cuantos meses y, a lo mejor, me conviene incitar a esa empresa que se formalice y cambiar las leyes, o por último decir, sabes, yo me hago cargo del 50% de tu cotización, porque me conviene más pagar eso que tener que pagarte una pensión mínima de 120 lucas, cuando jubiles a los 60 años y tener que pagarte durante toda la vida la salud.”* (Astorga, Director Ejecutivo CIPYME).

En este aspecto Cekalovic agrega: *“Los trabajadores que participan en empresas donde no imponen, suelen no estar afiliados a un fondo de pensión, ni contar con seguros de trabajo, lo cual implica que ante la eventualidad de un accidente laboral, la persona no contará con respaldo económico para enfrentar la situación. Al no imponer, estas personas, cuando llegan a la edad de jubilar, están obligadas a seguir trabajando para poder vivir, impidiéndose de la oportunidad de jubilar. En perspectiva a futuro, esto le traerá como consecuencia a aquel trabajador un deterioro forzado de la salud (...) y posiblemente un encarecimiento en el costo de la vida (...) Finalmente la calidad de vida de la persona es cada vez más baja”* (Cekalovic, Directora Centro Emprendimiento Ideactiva).

Así también, Ciudad afirma que la informalidad afecta la calidad de vida de los trabajadores: *“un emprendedor informal no tiene muchas opciones para hacer crecer su negocio, limitando su potencial de desarrollo y con ello su posibilidad de optar a una calidad de vida mejor para él y su familia (...) lo que significa un impacto social para el país”* (Ciudad, Directora Regional Centro Emprendimiento Acción Emprendedora).

Asimismo, Dussert declara: *“existe un gran costo social, por cuanto una gran cantidad de trabajadores realizan sus actividades sin obtener los beneficios asociados a un contrato formal y legal con su empleador”* (Dussert, Asesor Técnico SERCOTEC).

Por último, los entrevistados indican que existe un círculo vicioso que afecta a la economía nacional, que Corcuera explica de la siguiente manera: *“el empresario informal se ve limitado en su crecimiento porque solamente puede realizar negocios de pequeño monto... No puede crecer. Evidentemente la informalidad restringe los ingresos de muchas personas; con eso se restringe el gasto, se restringe la demanda (...) y el mercado se hace más estrecho. O sea, afecta directamente al desarrollo económico”* (Corcuera, Ex asesor Ministerio de Economía).

Por lo tanto, según los entrevistados los efectos socioeconómicos de la informalidad se relacionan con:

- La existencia de una estrecha relación entre desempleo e informalidad, ya que esta última incorpora una masa de trabajadores que no aparecen en las cifras oficiales de Gobierno, como cesantes.
- La informalidad crea competencia desleal hacia las unidades económicas formales.
- La informalidad crea dinamismo en la economía de pequeña escala.
- Existen distintas opiniones respecto a la magnitud de los beneficios que deja de percibir el Estado por concepto tributario proveniente de las unidades económicas informales.
- Existen opiniones que concuerdan en que el Estado debe hacerse cargo de la protección social de los trabajadores informales, lo cual implica costos para el Estado.
- La informalidad afecta la calidad de vida de los trabajadores.

- La informalidad afecta el potencial de crecimiento de la microempresa.

Considerando lo anterior, los entrevistados coinciden que un aumento de la formalidad en las empresas implicaría beneficios para el Estado y para los propios microempresarios, ya que podrían acceder a instrumentos de fomento y créditos, y generar empleos, tal como lo indican las siguientes citas:

*“El acceso al sistema formal tiene una serie de beneficiados. Primero el Estado, por el potencial incremento en el pago de impuestos, sea tanto a nivel de ingresos tributarios como a nivel central (IVA, Renta, etc.), como a nivel local (patentes, publicidad, etc.). Además, la formalización permitirá al microempresario desarrollar su negocio al tener mejores condiciones para acceder a nuevos mercados, acceso al financiamiento formal y a instrumentos de apoyo (...) Verá no sólo impulsada su iniciativa, sino dignificada una situación que se desarrollaba de manera honesta pero oculta” (Correa, Ex Subsecretaria de Economía)*

Corcuera también afirma: *“el aumento de la formalidad beneficia al país entero. Beneficia primero al mismo empresario que puede tener ventas mayores, acceder a mejores y a mayores mercados, acceder a financiamiento (...) y, por otra parte, incrementando la formalidad, se incrementa el ingreso de estas personas, por lo tanto el consumo general. Entonces beneficia a todo el país. Y ahí viene la cadena” (Corcuera, Ex asesor Ministerio de Economía).*

Así también Cekalovic concuerda: *“se beneficia al sistema económico en su totalidad, ya que permite a las empresas competir en igualdad de condiciones, jugando con las mismas reglas, junto con construir lazos de confianza entre las mismas empresas, permitiendo la contratación entre empresas y la generación de nodulos comerciales” (Cekalovic, Directora Centro Emprendimiento Ideactiva).*

Además, los entrevistados aprecian otras ventajas de la formalización: *“Puedes trabajar en forma más tranquila, puedes hacer más visible tu negocio, puedes tener algunos beneficios*

*tributarios, algunos beneficios que da la ley del SENCE para las contrataciones, acceso a beneficios formales” (González, Jefe Depto. Soporte Institucional FOSIS).*

*“Las empresas formalizadas se encuentran en condiciones de otorgar un trabajo mucho más digno que las que no lo son” (Dussert, Asesor Técnico SERCOTEC).*

*“También son beneficiados los trabajadores afiliados al sector formal, ya que cuentan con un sistema previsional, un sistema de salud para ellos y sus cargas familiares, y también son protegidos por las leyes laborales” (Cekalovic, Directora Centro Emprendimiento Ideactiva).*

*“Hay un beneficio a los clientes o usuarios de las empresas que están establecidas formalmente, ya pueden contar con las garantías de la Ley del Consumidor, o la previa inspección sanitaria” (Cekalovic, Directora Centro Emprendimiento Ideactiva).*

Sin embargo, algunos entrevistados aclaran que la formalidad debe surgir desde el propio microempresario cuando lo requiera y no como una obligatoriedad. De hecho, varios entrevistados concuerdan que, en ciertos tramos, es preferible permanecer informal, debido a que la microempresa deja de ser rentable al asumir los costos que implica la formalidad.

González lo detalla de la siguiente manera: *“Si la empresa llega a un nivel que requiera formalización y quiere empezar a venderle al Jumbo, el Jumbo le va a pedir factura, y por lo tanto tendrá que sacar factura y tendrá que cumplir algunas condiciones, (pero) si yo obligo al negocio, a la persona que va a comenzar a fabricar algo en su casa a que saque patente, a que contrate a los trabajadores, a que pague impuestos, va a ser ley muerta” (González, Jefe Depto. Soporte Institucional FOSIS.)*

Ciudad opina de manera similar: *“si bien la actividad económica debe formalizarse, creo que se debe elegir el momento adecuado de la empresa para hacerlo. Pues los microempresarios de pronto ven como obligación la formalización, pero su negocio aún está en etapa tan inicial que no le será favorable hacerlo, por el contrario le traerá más*

*costos que beneficios” (Ciudad, Directora Regional Centro Emprendimiento Acción Emprendedora).*

Cekalovic también aclara: *“la formalidad en términos legales no siempre tiene impactos ventajosos en las microempresas. La formalización implica también cambios en la estructura de costos de la actividad económica (...) Eso puede implicar que la actividad económica deje de tener una rentabilidad que permita mantener el interés del empresario” (Cekalovic, Directora Centro Emprendimiento Ideactiva.)*

Astorga, señala: *“las microempresas informales viven en el entorno informal. O sea, si yo obligo al “gallo” que hace carpetas de cuero en La Pintana a formalizarse, eso no significa que el tipo va a salir a vender a Falabella; él va a seguir vendiendo en sus cinco manzanas a la redonda. Por lo tanto, ¿cuándo conviene? Cuando yo a ese tipo, gracias a la formalización, le abro otros mercados, le abro otras puertas; no sólo la formalización” (Astorga, Director Ejecutivo CIPYME).*

Por último, Tokman concuerda: *“La formalidad empresarial tiene que ver mucho con el tamaño de las empresas, porque a las muy chiquititas claramente la formalidad no las beneficia, y sí algo las perjudica porque las hace más visibles” (Tokman, Consultor División Desarrollo Económico de la CEPAL).*

Por lo tanto, aunque todos coinciden que un aumento de la formalidad favorece al microempresario y al país entero, se requiere asumir que bajo un cierto nivel, es preferible mantener a las empresas en la informalidad, debido a los altos costos y riesgos que el microempresario debe asumir.

#### **6.4. Evaluación general de las políticas y acciones orientadas hacia el sector económico informal**

Como se analiza en los capítulos precedentes, las políticas y acciones en torno a la informalidad en los últimos diez años de Gobierno, se focalizaron en la formulación de

algunas leyes (principalmente la Ley MEF, creación de EIRL y el Estatuto PYME), además de la focalización de los instrumentos de fomento principalmente en cuatro instituciones. Ministerio de Economía, CORFO, SERCOTEC y FOSIS.

Desde el ámbito de los entrevistados que tienen relación directa con el diseño de políticas, se observa una visión bastante crítica respecto de los avances. En general señalan que las políticas no han incorporado el trabajo previo realizado junto a otros actores relevantes. Esto se refleja en las siguientes citas:

*“En conjunto con la Subsecretaría del Trabajo se conformó una mesa de trabajo para realizar cambios en los temas laborales que afectan a las microempresas, y facilitar así la formalidad del empleo y la formación de los emprendedores más pequeños del país en temas que les son desconocidos además de facilitar la puesta en marcha de la actividad económica. Por otra parte, se diseñaron planes para el fomento del emprendimiento y el desarrollo de las micro, pequeñas y medianas empresas (Plan de Emprendimiento, Chile Emprende Contigo, Chile Invierte, entre otros), que sirvieron para apoyar las distintas necesidades de empresas de menor tamaño. Sin embargo, las situaciones políticas y económicas limitaron el desarrollo de cambios con mayor profundidad que, sobre todo, permitieran mejorar las condiciones de las microempresas con mayores necesidades” (Correa, Ex Subsecretaria de Economía)*

*“Ese impulso que teníamos desde el año 2000 hasta el 2006 (...) se frenó drásticamente y empezaron a dictar normas más académicamente correctas que empresarialmente correctas (...) Hay acciones que han sido un poco inorgánicas, que no han respondido a un plan que era lo que se había estado trabajando primitivamente, un plan diseñado con los empresarios, o sea era una política pública consensuada con los empresarios y eso desde el año 2006 se dejó de lado” (Corcuera, Ex asesor Ministerio de Economía).*

Este aspecto, Astorga lo ejemplifica a través del Estatuto PYME: *“existía la voluntad política de hacer un buen Estatuto PYME. O sea, podríamos haber hecho modificaciones en las leyes laborales, teníamos la concurrencia de la CUT, podríamos haber hecho*

*modificaciones a nivel de las rentas municipales porque había acuerdo con la Asociación de Municipalidades. Estaba la oportunidad dada, de moros y cristianos, de llegar a acuerdos mejores, y se quedaron en lo mínimo” (Astorga, Director Ejecutivo CIPYME).*

En cuanto a los avances en los últimos diez años de las acciones hacia las microempresas informales, existen diferentes opiniones al respecto:

*“Yo creo que casi nada (de avances) (...) yo no puedo hablar de empresa como un instrumento de la política social. Cuando yo hablo de empresa, hablo permanentemente de un instrumento de la política económica, porque en una empresa existe participación en el mercado, para generar cierto beneficio al empresario, dar empleos (...) si es empresa, ya sea formal o informal, es porque tiene una concepción de mercado (...) Lo que ha habido de informalidad, en este país ha tenido que ver con lo social, ha tenido que ver con la microempresa como un freno al desempleo, como un camino para que la mujer aporte un segundo ingreso al hogar, o la mujer jefa de hogar pueda sacar adelante a su familia (...) Por lo tanto, no es que hayamos tenido malas políticas públicas hacia la informalidad, lo que pasa es que hemos tenido políticas públicas hacia la informalidad social, hacia la microempresa social, de sobrevivencia, de pobreza, y no hacia la microempresa informal que puede generar valor agregado, que puede generar riqueza, que puede tener capacidad de acumulación” (Astorga, Director Ejecutivo CIPYME)*

Por parte de los ejecutores de políticas, específicamente el caso de FOSIS, se señala: *“Lo bueno que han tenido las políticas públicas asociadas a los sectores de microempresas, microemprendimiento, autoempleo, es que no han discriminado entre formales e informales. Ahí las políticas públicas llegaron a ser masivas y lograron llegar a cifras importantes (...) La cobertura ha sido muy importante. El tema fue asumir que los informales son también parte de la economía y que también son empresarios de la microempresa” (González, Jefe Depto. Soporte Institucional FOSIS).*

*“Se ha avanzado principalmente disminuyendo en forma considerable los trámites administrativos que son necesarios para formalizar una empresa, por lo menos desde el*

*punto de vista de Impuestos Internos” (Dussert, Asesor Técnico SERCOTEC).*

Por otra parte, desde las asociaciones gremiales se señala: *“Nadie sabe de todas estas cuestiones (Sistemas simplificados de contabilidad, Estatuto PyME, Ley de microempresa familiar, programas de SERCOTEC). El problema es que no se le puso acento a las organizaciones para dar a conocer lo que se ha hecho (gremios, cooperativas, etc.), que son los brazos comunicantes de la sociedad. Sin ese nexo, el fomento se pierde y se concentra en unos pocos” (Tejada, Presidente Nacional ASOF).*

*“Nosotros tuvimos un trabajo bastante positivo con las autoridades de los Gobiernos de la Concertación, desde que empezó Patricio Aylwin, y todos estos Gobiernos, e incluyo también al Gobierno actual, Sebastián Piñera, todos los gobiernos (...) han implementado medidas especiales de apoyo a la pequeña empresa (...) Se han sancionado algunas leyes, de microempresas familiares, de Responsabilidad Limitada, el Estatuto PyME, pero no apuntan al corazón del problema de las Pymes que es el acceso al mercado, el acceso a las fuentes de financiamiento, el acceso a la capacitación, el acceso a la tecnología” (Veragua, Gerente RRPP y Gremiales CONFEDECH).*

Respecto al tercer sector, estos se refieren: *“Siento que han existido voluntades, sin embargo los avances son bajos y no se han atacado los puntos críticos que causan la informalidad (...) Se está mirando toda la capacitación para el emprendedor, como si esta persona pudiese adquirir todos los conocimientos que tiene un gran empresario. Y tenemos que ver que son personas que provienen de sectores sociales vulnerables, con limitaciones de formación que limitan el aprendizaje, con limitaciones de capacitación de enfrentarse a una negociación, que muchas veces lo que sabe hacer esta persona es producir un zapato, y lo hace súper bien, pero le falta la comercialización, y si a eso le sumas que al formalizarse tiene que saber cómo se maneja la contabilidad, etc., no veo que sean programas que estén apuntando a ellos” (Soto, Ex Director Desarrollo Económico World Vision).*

Respecto de la CORFO, los entrevistados aprecian avances y retrocesos en el ámbito del fomento microempresarial:

*“En el rediseño de los nuevos Programas que se encuentra realizando la CORFO, se puede apreciar que se ha incorporado en su foco de atención a la microempresa. Esta nueva definición no es menor, tomando en cuenta que durante los últimos año CORFO no había sido capaz de dirigir mayores recursos a este sector” (Correa, Ex Subsecretaria de Economía).*

*“En estos momentos la CORFO está implementando algunas medidas que van a garantizar el acceso del pequeño empresario a fuentes de financiamiento” (Veragua, Gerente RRPP y Gremiales CONFEDACH).*

Respecto de SERCOTEC:

*“SERCOTEC ha instaurado como política institucional el pedir como requisito de entrada a sus programas la formalidad de la empresa o empresario que postula. Esto consiste básicamente en haber iniciado actividades antes SII y contar con los permisos respectivos para el funcionamiento del negocio” (Dussert, Asesor Técnico SERCOTEC).*

Respecto de FOSIS:

*“En la actualidad, no ha habido una política expresa de fomentar la formalidad. Lo que sí es claro en el FOSIS, en este minuto, es que los programas son escalonados, de manera que el microempresario va pasando de un estado a otro, a medida que va evolucionando, y por lo tanto, pueda alcanzar un grado de formalidad cuando llega a los programas de los pisos superiores. Es un objetivo indirecto” (González, Jefe Depto. Soporte Institucional FOSIS).*

Respecto de la Ley de Microempresas Familiares:

*“Un aporte. Sin embargo, han sido dos grandes limitantes que la aplicación de esta Ley ha tenido para mejorar su impacto en la formalidad. Primero la difusión, ya que no ha existido una estrategia permanente para descentralizar el conocimiento de esta Ley. Y segundo, la falta de formación del funcionario que recibe la inscripción para acogerse a esta Ley” (Correa, Ex Subsecretaria de Economía.)*

Coincide Tejada, quien también aprecia dificultades desde los propios Municipios. *“Los municipios, en general, no tienen una mentalidad facilitadora. La ley no sólo tiene que ser conocida por los beneficiarios, sino que también por quienes la van a facilitar. Las municipalidades también deben avanzar en la implementación, aunque deben entregárseles recursos” (Tejada, Presidente Nacional ASOF).*

*“Me parece que es una buena forma de comenzar a incentivar la formalización, pues facilita varios temas que eran la piedra de tope para muchos emprendedores cuando querían formalizarse” (Ciudad, Directora Regional Centro Emprendimiento Acción Emprendedora)*

*“La ley está bien, pero la ley tendría que haber ido acompañada de una capacitación primero, y una fiscalización después a las municipalidades. Pero si los funcionarios municipales que tienen que ver con las patentes no saben de la existencia de la ley de microempresa familiar o sienten que es “poco beneficiosa” la ley para su Municipalidad donde trabajan, es ley muerta. Y eso es lo que ocurrió.” (Astorga, Director Ejecutivo CIPYME)*

Respecto del Estatuto PYME, existen diferentes opiniones sobre el fomento a la formalización de las empresas, aunque la mayoría reconoce que es un avance, especialmente por la facilitación de trámites, sin embargo, la mayoría de los entrevistados señalan que una de las debilidades ha sido la escasa difusión de la ley.

*“Es una herramienta que fomenta el desarrollo y formalización de empresas, principalmente a través de la facilitación de permisos provisorios, patentes municipales y*

*un enfoque diferente en el ámbito de la fiscalización sanitaria y ambiental. También se destaca la inclusión de trámites simplificados para sacar permisos sanitarios. Sin embargo, esta ley no ha sido suficientemente difundida, y la mayor parte de los empresarios que pudieran acogerse a alguno de sus artículos la desconocen” (Dussert, Asesor Técnico SERCOTEC)*

*“Existe una mínima difusión y amplio desconocimiento en todos los actores relacionados con la aplicación de la Ley” (Correa, Ex Subsecretaria de Economía). Coincide Ciudad:”Creo que lo favorece, sin embargo me parece que ha sido poco difundida. Los microempresarios no conocen de qué se trata y en qué los beneficia, por lo tanto volvemos a la necesidad de educar al empresario chileno” (Ciudad, Directora Regional Centro Emprendimiento Acción Emprendedora)*

*“Esa ley definió quién es pequeña industria, quién es pequeño empresario, quién es microempresario, quién es mediano, por ahí creo que es una cosa más o menos positiva, pero la implementación del estatuto mismo no ha ido tan rápido, falta mayor agilidad y coordinación entre los servicios que tienen que ver con este sector, porque muchas veces falta información en los mismos organismos públicos que están involucrados” (Veragua, Gerente RRPP y Gremiales CONFEDECH).*

*“Creo que el Estatuto PYME fue un tremendo saludo a la bandera. Muy poco concreto. El Estatuto casi dice estamos empezando a conversar el tema (...) Se quedaron en lo mínimo que fue reconocer la importancia de las pequeñas empresas en el país y que el Estado se ha equivocado en legislar por parejo lo que es disparate (...) Además, mezcló cosas de primera derivada con cosas de la tercera derivada. Todo lo que metió del Acuerdo de Producción Limpia con el tema de la Ley de Quiebras, eso no es relevante al nivel de la mayoría de las micro y las pequeñas y la gran mayoría de las medianas” (Astorga, Director Ejecutivo CIPYME).*

*“No sirve para nada, no establece ni un solo beneficio para la microempresa, y dejaron de lado un montón de iniciativas que eran urgentísimas, como por ejemplo en Chile no existe*

*un procedimiento fácil para constituir empresas (...) dejaron afuera a todos los profesionales, a los corredores de propiedades, corredores de seguros, etc. ... la idea de la norma era hacer un procedimiento muy simple ... Entonces un muy buen proyecto, quedó convertido en un muy mal proyecto” (Corcuera, Ex asesor Ministerio de Economía).*

Por lo tanto, puede apreciarse que los entrevistados opinan lo siguiente:

- Las políticas y acciones concretadas en los últimos años no reflejan el trabajo previo realizado entre los distintos actores involucrados en la temática de la informalidad: expertos, empresarios, ministerios, gremios, municipios, etc., dejando atrás esfuerzos que implicaban cambios de mayor profundidad.
- Se han desarrollado programas para informales como parte de la política social del país, no de la política económica. Esto se refleja principalmente en FOSIS; institución que no discrimina entre formalidad e informalidad, sino en la situación de vulnerabilidad del postulante. SERCOTEC, en tanto, cuenta con programas que como punto de entrada está el ser formal, entendiendo como tal el contar con inicio de actividades.
- Los entrevistados prácticamente consensuan que se requiere mayor difusión efectiva de las políticas, programas y leyes, no sólo para los beneficiarios sino también para los funcionarios que deben implementarlas.
- Las políticas no han atacado problemas esenciales de los microempresarios como son: falta de acceso a tecnología, a mercados, a capacitación efectiva, a fuentes de financiamiento.
- Especialmente con la Ley MEF y el Estatuto Pyme se ha avanzado en la facilitación de trámites y en reconocer una realidad, sin embargo, el gran déficit de las políticas está en la difusión y coordinación entre los organismos involucrados.

## **6.5 Desafíos relacionados con las políticas públicas en torno a la informalidad**

Entre las áreas y tareas a desarrollar, orientadas al sector informal y para fomentar la formalidad empresarial, los entrevistados señalan que las políticas futuras deben considerar acciones como:

- aumentar la difusión de los programas y leyes;
- continuar en la ruta de la simplificación de trámites para formalizar empresas;
- potenciar e incluir a los gremios en el trabajo de políticas públicas;
- levantar barreras de entrada al sector formal realizando políticas por sector o estrato;
- incentivar la capacitación en materias de formalización, y
- cambiar las leyes para los micro o pequeños empresarios, a quienes se les solicita los mismos requerimientos que las grandes empresas aunque sus condiciones de funcionamiento son absolutamente distintas.

Respecto a potenciar la difusión de los programas y leyes, Correa explica: *“El desarrollo de iniciativas ligadas a la difusión siempre será una necesidad de los empresarios más pequeños, debido a su polifuncionalidad que mantienen y su limitación de tiempo para buscar información.”* (Correa, Ex Subsecretaria de Economía). Veragua también propone mejorar los procesos de difusión: *“Esa campaña de difusión tiene que incluir los beneficios que le va a traer a ese hombre e incentivarlo a formalizarse”* (Veragua, Gerente RRPP y Gremiales CONFEDECH).

Respecto de la simplificación de trámites, Corcuera señala: *“Hacia los microempresarios familiares debiera aplicarse la Ley de Microempresas Familiares que está vigente, que es un sistema muy simple de formalizar. Por otra parte, para ayudar a la formalización del resto, debería crearse un sistema de constitución de empresas más sencillo y establecer beneficios claros como un régimen laboral especial para estas empresas”* (Corcuera, Ex asesor Ministerio de Economía). Asimismo, Dussert señala: *“(se requiere la) facilitación de trámites asociados a la formalización, no solo ante SII sino que también de permisos municipales y sanitarios”* (Dussert, Asesor Técnico SERCOTEC)

En cuanto a potenciar las actividades gremiales, Tejada indica: *“con el individualismo se pierde la capacidad proponer políticas públicas, ¿cómo se proponen políticas públicas sectoriales si los sectores no están organizados?, incluso si la política pública nace del Estado tiene que discutirla con alguien, no es política pública si sólo se tiene la parte técnica, necesita la parte política y la parte política la ponen las personas que la van a*

*desarrollar, la van a sufrir o la van a gozar” (Tejada, Presidente Nacional ASOF). Veragua también apoya esta idea: “Incorporémonos a una organización gremial que nos agrupe y que nos represente ante los poderes del Estado como hacen las Cámaras de Comercio, las Asociaciones Gremiales, la Confederación Nacional (...) entonces ahí se está viendo un real beneficio para ellos. A través de la misma Confederación pueden lograr todos estos accesos a los instrumentos que el Estado el da y que manteniéndose en la ilegalidad nunca los van a tener” (Veragua, Gerente RRPP y Gremiales CONFEDECH).*

Respecto a realizar políticas por sector, González señala: *“Todas las iniciativas que van destinadas a levantar barreras, son muy necesarias. Hay requisitos que están estructurados para todo tipo de empresas (...) hay que hacer más cosas por tipo sectorial, por estratos, por tramos, adecuar los requerimientos al tipo de empresa y al sector al que estoy enfocándome” (González, Jefe Depto. Soporte Institucional FOSIS). Asimismo, Cekalovic opina: “Considero muy acertado el enfoque de disminuir los trámites, y, con ello, el tiempo y el costo que implica el abrir una empresa de forma regular. A Chile le queda aún por avanzar en esto, pues la generación de nuevas actividades económicas no se suele hacer en miras al emprendimiento, sino en situaciones de crisis económicas o pocas fuentes de empleo, en donde muchos optan por realizar actividades fuera de lo regular” (Cekalovic, Directora Centro Emprendimiento Ideactiva).*

También Soto apoya esta iniciativa: *“Se deberían establecer regímenes más livianos o fomentar regímenes más similares a los que tienen los artesanos: boletas más simples, se trabaja con rentas presuntas y no rentas efectivas. No es necesario llevar contabilidad específica. Un tema que simplifica mucho la tarea. Debería simplificarse lo tributario, lo que tiene que ver con las patentes municipales” (Soto, Ex Director Desarrollo Económico World Vision.)*

Para incentivar la capacitación, Ciudad añade: *“Educar al empresario en temas de formalización, sobre todo a los más pequeños que no siempre tienen acceso fácil a la*

*información o bien no saben dónde buscarla” (Ciudad, Directora Regional Centro Emprendimiento Acción Emprendedora).*

Dussert concluye la necesidad de continuar en la siguiente dirección: *“Establecer como política de Estado la obligatoriedad de presentar un grado de formalidad mínimo a la hora de postular a programas gubernamentales y subvencionar los costos asociados a la formalización de empresas” (Dussert, Asesor Técnico SERCOTEC).* Sin embargo, la primera propuesta se contrapone con otras posiciones de los entrevistados que consideran que no todos los informales deben optar a la formalización, debido a que, en niveles de supervivencia, no pueden asumir los costos implicados.

Por último, Astorga, reclama la necesidad de cambiar las leyes actuales, de manera que no exista una discriminación negativa hacia la micro o pequeña empresa, la cual, proporcionalmente, tiene mayores costos para formalizarse que la gran empresa. Tal cual lo señala en la siguiente cita: *“Primero debo cambiar las leyes. Yo tengo que asumir que parte importante de la informalidad tiene que ver con el costo de transacción para la empresa de relacionarse con el Estado. Este costo de transacción es inversamente proporcional al tamaño: mientras más chica es la empresa, más caro es el costo de relacionarme con el Estado. Mientras más grande es la empresa, más barata es el costo en la relación con el Estado. Y eso tú lo puedes ver en la Ley de Impuestos de Timbres y Estampillas, en las Patentes Municipales, en lo laboral, etc. No puede ser que el costo de transacción con el Estado de una empresa, sea mayor a su valor económico, a su significación económica” (Astorga, Director Ejecutivo CIPYME).*

## 7. Conclusiones y propuestas

En este apartado se presentan las conclusiones y propuestas de esta investigación referidas al objeto de estudio: la informalidad empresarial y las políticas públicas destinadas a su superación. Estas conclusiones nacen de la revisión bibliográfica del tema y de las entrevistas semiestructuradas realizadas a los expertos en la materia y las propuestas surgen desde la base teórica estudiada, las opiniones y sugerencias de los expertos, sumado al aporte propio de los tesisistas sobre la temática, desde su expertise.

En primer lugar cabe preguntarse por qué es necesario realizar acciones de política respecto al sector informal de la economía, y la respuesta está en los datos encontrados, que a pesar de no ser muy precisos, dan luces de la importancia del sector en Chile. Éste genera alrededor de un 30% del empleo, y se habla de la existencia de ochocientas mil empresas informales. De ahí su importancia en la economía, en la reducción de los niveles de cesantía y en la generación de empleo para una parte importante de la población, que de otra manera no generaría ingresos.

A pesar de la importancia del sector informal y de la vigencia del concepto, es necesario destacar que el vocablo “informal” es un término difuso, ya que por sí solo no explica a qué se refiere, no existiendo una concepción única del concepto. La mayoría de los entrevistados asocia el concepto al incumplimiento de la normativa legal, tal como no contar con iniciación de actividades, patente u otro permiso exigido, sin embargo, también se asocia al no cumplimiento de las normativas laborales exigidas en el Código del Trabajo, ya sea contractual, previsional o de salud. Incluso, si no explicita el término, se puede asociar la informalidad con una inadecuada gestión de la empresa, aunque esta percepción nos parece incorrecta.

Por lo tanto, antes de diseñar cualquier política pública es necesario describir el tipo de informalidad de la cual se está hablando, tal de orientar efectivamente las acciones

conducentes a superar su condición. En este sentido, proponemos definir la informalidad de la siguiente manera:

- Informalidad jurídica: aquella en donde la empresa no cuenta con iniciación de actividades ante el Servicio de Impuestos Internos y/o no cuenta con permiso o patente municipal y/o no cuenta con permiso sanitario u otro exigido para el funcionamiento de la actividad económica.
- Informalidad laboral: aquella referida al no cumplimiento de las obligaciones laborales por parte del empleador, regidos por el Código del Trabajo, tales como la inexistencia de un contrato, la no cotización en sistemas de salud y/o previsionales.

Cabe consignar además, que muchas empresas se encuentran en un estado de semiformalidad, cumpliendo por ejemplo con la formalidad jurídica, pero no laboral o cumpliendo sólo con algunas exigencias jurídicas o laborales. Así, por ejemplo, algunas empresas cuentan con iniciación de actividades ante el Servicio de Impuesto Internos, pero no con patente o permiso municipal; otras cuentan con contratos de trabajos atípicos. Por tanto, muchas empresas se mueven en torno a las áreas grises, o semiformales, en donde cumplen cierto tipo de normas pero no otras. Además, existen empresas con iniciación de actividades pero con cero nivel de ventas ante el SII, lo cual incluso se mantiene por varios años. En definitiva, son tan variados los tipos de informalidad y de semiformalidad, que primero se debe aclarar sobre qué se está hablando, para luego crear políticas acordes a cada segmento informal.

En este contexto, además es necesario distinguir la causa de la informalidad, puesto que ésta puede deberse a motivos como: incumplimiento por desconocimiento, incumplimiento consciente de la ley, incumplimiento por incapacidad económica o legal, etc. Para cada causa, deben existir distintos tipos de políticas. Por ejemplo, para el desconocimiento se requiere potenciar y focalizar los programas de difusión y capacitación, mientras que para el incumplimiento por incapacidad se requiere contar con programas y leyes más flexibles, formativas, graduales y además, que logren crear, en lo posible, condiciones favorables para el crecimiento y desarrollo del emprendimiento.

Considerando lo anterior, es necesario aclarar que no toda microempresa es informal y no toda pequeña, mediana y gran empresa es totalmente formal. Normalmente la microempresa es informal cuando se trata de una empresa de subsistencia, de bajo capital, sin posibilidad de crecimiento ni desarrollo; se trata normalmente de unidades económicas o productivas de pequeña escala, en donde la comercialización se realiza sólo entre los cercanos, familiares, vecinos, etc., y en donde la formalización se desconoce o se considera un gasto. Normalmente, estos casos se vinculan a política social y a programas generadores de empleo, no teniendo una lógica de acumulación ni de generación de utilidades sino más bien de generación de ingresos mínimos para el grupo familiar. Considerar estas diferencias sobre las lógicas de funcionamiento en las microempresas, de subsistencia o de acumulación, es absolutamente necesario en la generación de políticas, puesto que ambos segmentos tienen realidades, necesidades y problemáticas distintas, que deben ser abordadas mediante políticas y acciones diferentes.

Respecto a las políticas públicas para el sector, en Chile no se aprecia de manera explícita una política pública que articule objetivos, orientaciones y sobre todo decisiones que esperen como resultado la disminución de los niveles de informalidad. De las alternativas de política (ignorarlos-perseguirlos-blanquearlos), el fomento de acciones destinadas a blanquearlos y que logre incorporar estas actividades al sistema formal permitiría sincerar una situación real y generalmente ignorada por la autoridad. Ello en lo absoluto implica un relajamiento en la exigencia de cumplir con las condiciones tributarias, sanitarias o laborales, sino el reconocimiento de una realidad ante la cual un segmento de personas naturales y microempresas se enfrenta. Sin embargo, deben reforzarse las acciones de castigo para aquellas empresas, que, siendo de acumulación, optan voluntaria y conscientemente por mantenerse en condiciones de informalidad, en perjuicio de sus trabajadores y su entorno, teniendo la posibilidad de formalizarse.

Ligado a lo anterior, podemos afirmar que cuando se hacen visibles las externalidades negativas de la informalidad -por ejemplo, en temas como el comercio callejero, problemas de tipo laboral en sectores específicos (empresas de aseo, de seguridad, contratistas, por

ejemplo), delitos relacionados con la propiedad industrial e intelectual, entre otros- se logra apreciar acciones de visibilidad pública por parte de las autoridades (Intendentes, Alcaldes y Policías), las cuales generalmente no solucionan el problema de fondo, sino que mitigan los efectos inmediatos que se producen y que la opinión pública visualiza y rechaza. La existencia de una política pública que incorpore una alternativa de solución a este problema público, mejora no sólo las condiciones de empleados y empleadores, sino que ahorra costos financieros y políticos a la autoridad.

Durante el periodo en estudio, se han desarrollado acciones principalmente en el área normativa y también de carácter administrativo, que se caracterizan por ser inorgánicas y transversales, no tomando en cuenta distintas realidades que conviven en la informalidad. Se puede apreciar que, si bien se identifica un problema público relevante en la existencia de informalidad, ésta no se considera un problema prioritario, requisito fundamental para que se convierta en una política pública de acción. Se ha priorizado la creación de instrumentos de separación patrimonial, disminución de tiempos y costos, muchas veces en función de mejoras que favorecerán, por ejemplo, indicadores en los rankings internacionales y no en la utilidad misma del mecanismo para los usuarios.

Se han creado además, instrumentos para mejorar las condiciones de entorno tal que existan mayores grados de formalidad, principalmente con la operación de instrumentos de fomento y dictación de normas que facilitan los aspectos jurídicos y administrativos para acceder principalmente a los sistemas tributario y laboral de quienes se encuentran en la informalidad, mejorando las condiciones de costo/beneficio de realizarlo. Sin embargo, no se ha logrado incorporar a la cultura de los informales la motivación a pertenecer al sector formal, y la alternativa real de acceder, por ejemplo, a mejores condiciones de transacción, apertura de nuevos mercados, mejora en la competitividad, nuevas alternativas de financiamiento y alternativas de consumo, pero sobre todo en su calidad de vida (en muchos casos, acceso a salud, educación, seguridad social, acceso a tecnologías y a capacitación) y autoimagen. Así también, el costo de formalizarse para las microempresas y trabajadores por cuenta propia continúa siendo demasiado alto y las exigencias igual de rigurosas que para las grandes empresas, lo cual no favorece la incorporación de éstos a la

formalidad.

La actividad microempresarial que desarrollan los sectores de menores ingresos, que además tienen importantes limitaciones como la cultural, frenan el dinamismo del emprendimiento, por lo que una buena política a favor del fomento a la formalidad y la microempresa constituye un factor de movilidad social. Sin embargo, estas políticas de fomento deben acompañarse con otras políticas, de manera que para los microempresarios y trabajadores por cuenta propia tenga sentido la formalización. Se sugiere, que para emprendimientos productivos de pequeña escala, pero con potencial desarrollo y crecimiento, se acompañen políticas de fomento a la comercialización de los productos y a una mejora en la calidad del producto, imagen, promoción, tal de lograr acceder a nuevos mercados. Para los negocios de subsistencia, en cambio, debe evaluarse la real necesidad de formalización, puesto que muchas veces su propia incorporación a la formalidad implica un costo tan alto, que significaría el cierre de la empresa.

Si bien el Estado debe tener un rol de promotor y fomento de aquellas actividades microempresariales con mayor potencial de desarrollo, con mayor dinamismo y capacidad de acumulación, generando las condiciones institucionales para que exista un real escalamiento y acceso de éstas a instrumentos de simple y ágil acceso, esto le significa a las instituciones del Estado el doble desafío de no discriminar a aquellas empresas que, teniendo características más precarias, posean la capacidad de desarrollarse y acceder así a instancias institucionales e instrumentos de mayor envergadura, y además dotar con el suficiente apoyo a estas microempresas de mayor precariedad para que cuenten con la información sobre los instrumentos existentes, y puedan optar a mayores y mejores oportunidades si mejoran su capacidad productiva.

En el tema institucional, existe una dispersión en la organización estatal de fomento chileno, poco colaborativa y sin funcionamiento en red. Esta coordinación interinstitucional no se encuentra establecida en las normas especiales ni generales; si existiera, ayudaría a la permanencia y obligatoriedad de un trabajo sistémico en torno a la informalidad de la institucionalidad ligada al fomento y las condiciones laborales. Sin embargo, mediante la

ley especial (ley N°20.416), se origina un avance en este ámbito ya que destina a la Subsecretaría de Economía y Empresas de Menor Tamaño como organismo generador de estas coordinaciones, absolutamente necesarias para comprender el contexto del problema y así, generar planes y programas que logren resolver las reales problemáticas de las empresas de menor tamaño.

Debido a su relevancia social y económica, es necesario establecer por norma las políticas públicas u orientaciones estratégicas de política de mediano/largo plazo que se enfoquen al fomento de la formalidad y la microempresa, que favorezca la permanencia de éstas como una tarea permanente del Estado.

Por ser el organismo políticamente relevante y legalmente responsable del desarrollo productivo, la creación de condiciones de entorno y competitividad empresarial, debe ser el Ministerio de Economía, Fomento y Turismo en coordinación con el Ministerio del Trabajo y Previsión Social, el organismo que debe liderar el diseño de la política pública en el tema. Como organismo de consulta permanente, es importante incorporar en el diseño de esta política al Consejo Consultivo de las empresas de menor tamaño, y como organismos ejecutores vertebrales al Servicio de Cooperación Técnica, la Dirección del Trabajo y el Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS), este último perteneciente al Ministerio de Planificación nacional y responsable de la política social del gobierno.

Se pueden identificar dos criterios que deben incorporarse en el diseño de una política: integralidad y diferenciación; y uno en la fase de implementación, la difusión. En el diseño, la integralidad habla de hacerse cargo de una política que permita incorporar a la mayor cantidad de actividades informales, manteniendo un objetivo común y mecanismos jurídicos y tecnológicos transversales que abarquen no sólo la etapa inicial de incorporación al sistema formal, sino también aquella etapa en que se debe permanecer la formalización, creando condiciones para el buen funcionamiento y desarrollo de su actividad. Esta integralidad debe a su vez reconocer que si bien existen características similares en todas las actividades que deben atacarse de manera transversal, existen también diferencias reconocibles entre aquellas actividades que tienen como objetivo acumular capital y

aquellas de subsistencia o de alternativa al desempleo (diferenciación). En el primero de los casos, se hace necesario crear figuras jurídicas que aparte de la separación patrimonial sean fáciles de constituir, de rápida puesta en marcha y bajo costo, como ocurre en los países con mayor grado de desarrollo. En el caso de aquellas actividades precarias tanto en su razón de ser como funcionamiento, el fortalecimiento o creación de figuras como la Ley de Microempresas Familiares, entregan un instrumento útil para que estas actividades de mínima magnitud operen en mejores condiciones y, a la vez, permite a la autoridad saber de su existencia, crear instrumentos que permitan apoyarlas, entregar altos grados de formación tanto en materias sociales como económicas para la competitividad del negocio, y crear una alternativa de autoempleo permanente.

Se propone un escalamiento institucional transversal para actividades que se inician en la formalidad, con tres vías de ingreso:

- Para emprendimientos de subsistencia: FOSIS ▶ SERCOTEC ▶ CORFO
- Para emprendimientos de subsistencia o de acumulación: SERCOTEC ▶ CORFO
- Para emprendimientos de acumulación: CORFO

Sin embargo, hay que considerar que actualmente hay segmentos microempresariales, especialmente relacionados con el comercio, que no pueden ingresar a esta red debido a que no cumplen requisitos ni de vulnerabilidad para ingresar a FOSIS, ni de innovación para ingresar a SERCOTEC o CORFO. Esto debe ser evaluado, considerando que existen emprendimientos que generan empleo y logran mantenerse en el tiempo, pero que requieren un apoyo subsidiario en alguna etapa del ciclo de vida de la empresa, para crecer o permanecer en periodos de crisis, tan comunes entre los microempresarios.

Un aspecto relevante que se transforma en una barrera de acceso al sistema formal es la existencia de procedimientos de fiscalización altamente exigentes, complejos y con distintos criterios entre fiscalizadores de un mismo ámbito. Esta realidad, que podríamos denominar como parte de una cultura de fiscalización punitiva, ha sido una de las áreas en las que se ha avanzado, generándose acciones que están derivando en la formación de una

cultura de fiscalización que podríamos llamar formativa. Esto principalmente con la puesta en operación de la Ley N°20.416 que fija normas especiales para las empresas de menor tamaño, específicamente con el establecimiento de normas que fomentan la transparencia en los procedimientos de fiscalización. Sin embargo, este es un proceso que recién se está poniendo en marcha, y que debe reforzarse con instancias formativas y de difusión tanto para los usuarios/consumidores como de los funcionarios a cargo de la fiscalización, como una forma de crear una cultura permanente que fomente la formación de quienes comienzan una actividad económica, el conocimiento del sistema y puedan ir creciendo no sólo en el negocio, sino también en los deberes y derechos que exige la incorporación al sistema formal.

Existe una opinión transversal sobre la falta de conocimiento por parte de los beneficiarios, y también de los funcionarios públicos de las acciones de fomento y particularmente de las normas que se orientan al sector informal y microempresarial. Al igual que los entrevistados en este estudio, podemos identificar que existe una importante asimetría de información entre los distintos segmentos empresariales, así como a nivel territorial.

La característica propia del sector informal y microempresarial en cuanto a niveles de formación, tiempo para dedicar a actividades extraproductivas, reducido o nulo personal, mínima posibilidad para acceder a asesorías especializadas, por ejemplo, limitan el acceso a esta información de importancia para su actividad. Esta situación no ocurre en empresas que tienen un tamaño mayor, ya que contarán con alguna de las características mencionadas, lo que facilitará el acceso a la información y la utilización de los instrumentos existentes. Otra situación se da en los niveles territoriales. A mayor desagregación territorial y lejanía de los centros urbanos, se presentan mayores restricciones para acceder a la información. No obstante, aunque se ha avanzado en el desarrollo de medios digitales para poder difundir la información, hay que tomar en cuenta que una buena parte de los usuarios que pertenecen al sector informal y microempresarial no cuentan con la infraestructura para acceder a ellos, sea por no tener acceso a los recursos, la distancia, o por no contar con los conocimientos y capacidades para usar estas tecnologías.

Se debe además identificar un aspecto no menos relevante, que es lograr una adecuada diferenciación de las necesidades de este segmento en cada territorio y el desarrollo de programas cada vez más especializados o con los suficientes grados de flexibilidad. Un buen ejemplo es la existencia en SERCOTEC de la Plataforma de productos y servicios, la cual contaba hasta el año 2010 con 17 productos/servicios cofinanciados estándar para todo el país, y a los cuales los emprendedores y microempresarios podían postular. Complementariamente, las Direcciones Regionales podían postular a recursos del nivel central para diseñar e implementar productos/servicios específicos para las necesidades específicas de su región (agrícolas, lácteos, servicios para el turismo, etc.).

La asimetría que anteriormente mencionamos, es particularmente patente en dos de las iniciativas de mayor relevancia para el sector: La Ley N°19.749 de Microempresas Familiares y la Ley N°20.416 que fija normas especiales para las EMT. Esta realidad que se percibe en la transversalidad de los entrevistados, se evidencia en la inexistencia de un plan de difusión no sólo para estas leyes, sino para las acciones de fomento en general desde los organismos de fomento hacia sus beneficiarios. También es importante destacar que este desconocimiento se traslada a los funcionarios públicos de los niveles regionales-provinciales-municipales. Una manera ágil de difundir sería a través de los organismos de representación gremial en los niveles descentralizados (cámaras de comercio, turismo, cooperativas, otras asociaciones gremiales, por ejemplo), así como por medio de las municipalidades.

No existe información pública, clara y centralizada, por ejemplo, acerca de los beneficiarios de la Ley de Microempresas Familiares, de quiénes y cuántos se han acogido a beneficios de la ley que fija normas especiales para las EMT, así como de otras acciones de fomento, a causa de que la información de los registros se encuentra dispersa y es de difícil acceso. En otros países, entre los que se destaca Colombia y Perú en Latinoamérica, existen Registros únicos de microempresas que permiten identificarlas y mejorar así los apoyos de las instituciones de fomento. Estos Registros permiten mejorar la acción del Estado para la aplicación de sus instrumentos de apoyo. Resulta recomendable que Chile cuente con un

Registro único administrado por alguna institución de fomento, o inclusive por alguna organización gremial.

Por último, creemos que se ha avanzado con la realización de la encuesta de Microemprendimiento - EME – ya que se han entregado las primeras luces sobre las características de los emprendimientos, gran parte de ellos informales, y sobre la cuantificación del sector. Sin embargo, creemos que debe mejorarse el procedimiento de recolección y análisis de datos, de tal forma que éste entregue datos más precisos.

## 8. Bibliografía

Assef Saavedra, Rodrigo A. *“Los Trabajadores Informales Urbanos en Chile Neoliberal. El caso de los Trabajadores Ambulantes en la comuna de Santiago, 1978 – 2004”*. Tesina para optar al Grado de Licenciado en Humanidades con mención en Historia. Santiago: Universidad de Chile, 2005.

Ayala E, José. *“La economía del sector público mexicano”*. Segunda Edición. México: Facultad de Economía UNAM, Junio 2001.

Bass, Jacqueline; Almeyda, Gloria; Pettigrew, Florencia. *“Apoyo del grupo BID al sector de la microempresa (2000-2002). Logros, lecciones y desafíos”*. Banco Interamericano de Desarrollo. Departamento de Desarrollo Sostenible. División de Micro, Pequeña y Mediana Empresa. Febrero 2003. Disponible en: [www.iadb.org/sds](http://www.iadb.org/sds)

Benavente, José Miguel. *“La Dinámica empresarial en Chile”*. Santiago: Gobierno de Chile, Ministerio de Economía, Mayo 2008.

Callejo, Javier. “Los límites de la formalización de las prácticas cualitativas de investigación social”. *Revista Sociológica*. Universidad de la Coruña, N°3: 93-119, 1998.

Castells, Manuel; Alejandro Portes. "World Underneath: The Origins, Dynamics, and Effects of the Informal Economy" en A. Portes, M. Castells, and L. A. Benton (eds.) *“The Informal Economy: Studies in Advanced and Less Developed Countries”*. Baltimore, MD: The Johns Hopkins University Press, 1989.

Castillo, Geovanny; Bonilla, Eduardo. *“Características, problemática e importancia de la Microempresa y la Pequeña Empresa en el sector informal de la Economía”*. San José, Costa Rica: Oficina Internacional del Trabajo (OIT), PRONAMYPE, Proyecto

PROMICRO, Oficina de Actividades para los empleadores, Febrero 2000.

Centro Microdatos. Universidad de Chile. “*Primera encuesta longitudinal de empresas. Presentación general y principales resultados*”. Chile: Observatorio Empresas. Ministerio de Economía, Fomento y Turismo, Diciembre 2010.

Chile Emprende, Gobierno de Chile. “*La Situación de la Micro y Pequeña Empresa en Chile*”. Santiago: Chile Emprende, 2005.

Comité de la Micro y Pequeña Empresa “*La Situación de la Micro y Pequeña Empresa en Chile*”. Chile: SERCOTEC, Marzo 2003.

Consejo Asesor Presidencial Trabajo y Equidad. *Informe Final “Hacia un Chile más justo: trabajo, salario, competitividad y equidad social”*. Santiago de Chile: Gobierno de Chile, Agosto 2008.

Cortés, Fernando. “La informalidad: comedia de equivocaciones”. *Nueva Sociedad*, Nro. 97: 41-49, Septiembre-Octubre 1988. Disponible en [http://www.nuso.org/upload/articulos/1679\\_1.pdf](http://www.nuso.org/upload/articulos/1679_1.pdf)

De Soto, Hernando; Mora y Araujo, Manuel; Max-Neef, Manfred; Larroulet, Cristián; Tokman. “*Sector informal, economía popular y mercados abiertos*”. Panel realizado en el Centro de Estudios Públicos el 20 de noviembre de 1987. Chile: Centro de Estudios Públicos (30), 1988.

De Soto, Hernando. “*El otro sendero: la revolución informal*”. Buenos Aires: Editorial Sudamericana, 1992.

Ffrench Davis, Ricardo. “*Entre el neoliberalismo y el crecimiento con equidad: tres décadas de política económica en Chile*”. 3ª edición Santiago: J.C. Sáez Editor, 2003.

Fontes, Adriana et al. “*Sector Informal y Políticas Públicas en América Latina*”. Río de Janeiro: Programa SOPLA. Fundación Konrad Adenauer, 2010.

FOSIS. Presentación “*Conceptos, estadísticas y caracterización de las Unidades Productivas Menores*”. FOSIS, 2004. Disponible en [http://www.redmicrofinanzas.cl/index\\_files/papers.html](http://www.redmicrofinanzas.cl/index_files/papers.html)

Gasparini, Leonardo; Tornarolli, Leopoldo. “Informalidad laboral en América Latina y el Caribe: patrones y tendencias a partir de microdatos de encuestas de hogares”. *Desarrollo y Sociedad*, N° 63: 13-80, Primer semestre de 2009. ISSN 0120-3584.

González, Bárbara; Kuhn, Lucy. “*Magnitudes y Determinantes de la Informalidad en la Región Metropolitana*”. Seminario para optar al Título de Ingeniero Comercial. Santiago: Universidad de Chile, 2005.

Hussmanns, Ralf; du Jeu, Brigitte. “*Compendium of official statistics on employment in the informal sector*”. *STAT Working Paper* N°1. Ginebra: OIT, 2002. Disponible en [www.oit.org/public/english/bureau/stat/papers/comp.htm](http://www.oit.org/public/english/bureau/stat/papers/comp.htm)

INDAP. Presentación “*La Microempresa en Chile*”. INDAP, Octubre 2005. Disponible en [http://www.redmicrofinanzas.cl/index\\_files/MICROEMPRESA.pdf](http://www.redmicrofinanzas.cl/index_files/MICROEMPRESA.pdf)

Irrazábal, Ignacio. “*Desempeño Económico y Viabilidad de la Microempresa en Chile*”. Chile: FOCUS, Agosto 2001.

Jeoffrey Chalmers y Marcela López. "Apoyo del grupo BID al sector de la microempresas (1990 -2000)". En “*Informe Especial del Departamento de Desarrollo Sostenible*". Washington: Banco Interamericano de Desarrollo. Departamento de Desarrollo Sostenible. División de Micro, pequeña y mediana empresa, Febrero 2001. Disponible en: [www.iadb.org/sds](http://www.iadb.org/sds)

Lahera, Eugenio. “*Introducción a las políticas públicas*”. Santiago: Fondo de Cultura

Económica, 2002.

Márquez, Diego. “*Representaciones sociales del trabajo y relaciones sociales de trabajadores independientes pertenecientes al sector Informal urbano: el caso de los coleros de las ferias libres*”. Tesis presentada para obtener el grado de Magíster en Antropología y Desarrollo. Santiago: Universidad De Chile, 2004.

Ministerio de Economía, Fomento y Turismo. “*Primera encuesta de microemprendimiento. Presentación general y principales resultados*”. Chile: Observatorio Empresas, Ministerio Economía, Noviembre 2010.

Ministerio de Economía, Fomento y Turismo. “*Primera Encuesta Longitudinal de Empresas – ELE. Observatorio de Empresas*”. Chile: Ministerio de Economía y Observatorio Empresas. Noviembre 2009. En [www.observatorioempresa.cl](http://www.observatorioempresa.cl)

Navajas, Sergio. “*El Grupo BID y la Microempresa (1990-2004). Resultados de 15 años de trabajo*”. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo, Departamento de Desarrollo Sostenible, División de Micro, Pequeña y Mediana Empresa, Diciembre 2005. Disponible en <http://www.iadb.org/sds/msm>

Núñez, Antonia; Gómez, Carlos. “Controversia y debate actual sobre el sector informal”. Revista *Análisis Económico*, Vol. XXIII, N°54: 131-155, Tercer cuatrimestre de 2008.

Observatorio Social, Universidad Alberto Hurtado. “*Informe final. Encuesta de Microemprendimiento*”. Santiago: Observatorio Social, Noviembre 2009.

OCDE. “*The OECD report on regulatory reform*”. Vol. II. Paris: OECD, 1997.

Oficina Internacional del Trabajo. “*El dilema del sector informal*”. Conferencia

Internacional del Trabajo, 78ª Sesión 1991. Informe del Director-General. Ginebra: OIT, 1991.

Oficina Internacional del Trabajo. “*El trabajo decente y la economía informal.*” Conferencia Internacional del Trabajo. 90ª Reunión 2002. IV Informe. Ginebra: OIT, 2002. Disponible en <http://www.ilo.org/public/spanish/standards/relm/ilc/ilc90/pdf/rep-vi.pdf>

Oficina Internacional del Trabajo. “*Panorama laboral 2002.mérica Latina y el Caribe*”. Lima: Oficina Internacional del Trabajo, 2002. Disponible en: <http://www.oitchile.cl/panorama.php>

Oficina Internacional del Trabajo. “*Políticas de Empleo en Chile y América Latina. Seminario en honor de Víctor E. Tokman*”. Santiago: OIT, 2003.

Oficina Internacional del Trabajo. Sexto punto del orden del día: La economía informal. *Actas Provisionales* N° 25. Conferencia Internacional del Trabajo. Nonagésima Reunión. Ginebra: OIT, 2002. Disponible en <http://www.ilo.org/public/spanish/standards/relm/ilc/ilc90/pdf/pr-25.pdf>

OIT – SERCOTEC. “*La Situación de la Micro y Pequeña Empresa en Chile*”. Santiago: Oficina Internacional del Trabajo, 2010.

Paredes, Ricardo. “Regulación económica en Chile: la opción por un enfoque no estructural”, en Larraín Felipe y Vergara, Rodrigo “*La transformación económica de Chile*”, Capítulo 5, Segunda edición. Santiago de Chile: Centro de Estudios Públicos, enero de 2001. ISBN 956-7015-27-9.

Perry, Guillermo; Maloney, William et al. “*Informalidad: escape o exclusión. Resumen ejecutivo*”. Washington D.C: Banco Mundial, 2007.

- PNUD-SERCOTEC. “*Agenda Gubernamental para la Micro y Pequeña Empresa*”. Programa de asistencia preparatoria PNUD-SERCOTEC para elaborar una agenda gubernamental para el emprendimiento y el desarrollo de las pequeñas empresas 2006-2010. Santiago: PNUD- SERCOTEC, Diciembre 2006.
- Portes, Alejandro. “*En torno a la informalidad: ensayos sobre teoría y medición de la economía no regulada*”. México: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, 1995. ISBN: 968-842-491-9.
- Portes, Alejandro; Halles, William. “La economía informal”. Serie *Políticas Sociales* N° 100. Santiago: CEPAL, División de Desarrollo Social, Noviembre 2004. ISBN: 92-1-322610-1.
- PREALC. “El sector informal urbano” *Cuadernos de Economía*. Vol 12. N° 35: 170 – 130, 1975.
- PREALC - OIT -. “*Urbanización y sector informal en América Latina, 1960-1980*”. Chile: PREALC, 1990.
- Puentes, Esteban. “*Encuesta Micro-Emprendimiento. Seminario Lanzamiento Observatorio de Empresas*”. Santiago: Ministerio de Economía y Centro Microdatos Universidad de Chile. Noviembre 2009. En [www.observatorioempresa.cl](http://www.observatorioempresa.cl)
- Quintana Peña, Alberto. “Metodología de Investigación Científica Cualitativa”. En Quintana, A. y Montgomery, W. (Eds.) “*Psicología: Tópicos de actualidad*”. Lima: UNMSM, 2006.
- Ramírez A, Luis. “*La informalidad y semiformalidad empresarial en Costa Rica: un acercamiento desde la mirada de personas expertas*”. Serie Observatorio de Mipymes. Costa Rica: Universidad Estatal a Distancia, 2010. ISSN: 1659-3502.

- San Pieri, Roberto et al. *“Metodología de la investigación”*. México: Mc Graw Hill Interamericana de México, 1991.
- Sanchez, Marlene; Labbé, Javier. “El Sector Informal en Chile: una visión estadística”. *Ciencia y Trabajo*. Año 6, N° 14: 202 – 208, Oct- Dic 2004. Disponible en [www.cienciaytrabajo.cl](http://www.cienciaytrabajo.cl).
- Solimano, Andrés et al. *“Globalización, democracia económica y desarrollo territorial en Chile: Las empresas de menor tamaño en las políticas de Estado”*. Santiago: Chile Emprende .SERCOTEC, Octubre 2007.
- Tamayo, Manuel. “El análisis de las políticas públicas”, en Rafael Bañón y Ernesto Castillo (compiladores). *“La nueva administración pública”*. Madrid: Alianza Editorial Madrid, 1997.
- Tokman, Víctor. Apuntes de clases. *Cátedra Desarrollo Económico, Empleo y Equidad*. Magíster Política y Gobierno. Santiago: FLACSO, 2009.
- Tokman, Víctor. *“De la informalidad a la modernidad”*. Santiago: Oficina Internacional del Trabajo, 2001.
- Tokman, Víctor. “El sector informal hoy: el imperativo de actuar”, en *Nueva Sociedad*, Núm. 90: 93 - 105, Julio-agosto, 1987. Disponible en: [http://www.nuso.org/upload/articulos/1528\\_1.pdf](http://www.nuso.org/upload/articulos/1528_1.pdf)
- Tokman, Víctor. “Informalidad, inseguridad y cohesión social en América Latina”. Serie *Políticas Sociales* N° 130. CEPAL. Marzo, 2007.
- Tokman, Víctor. *“Una voz en el camino. Empleo y equidad en América Latina: 40 años de búsqueda”*. Santiago: Fondo de Cultura Económica, 2004.

Uribe, José Ignacio; Ortiz, Carlos Humberto. *“Una propuesta de conceptualización y medición del sector Informal”*. Cali, Colombia: Universidad del Valle, Departamento de Economía, Centro de Investigaciones y Documentación Socioeconómica, Octubre 2004.

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

### **Leyes y decretos:**

Decreto N° 102 del 16 de mayo de 2002, Reglamento de la Ley de Microempresas Familiares.

Ley N° 19.749 del 25 de agosto de 2001, que establece normas para facilitar la creación de microempresas familiares.

Ley N° 20.031, del 8 de Julio de 2005, interpretativa de la Ley de Microempresas Familiares.

Ley N° 20.416 del 3 de febrero de 2010, que fija normas especiales para las Empresas de Menor Tamaño.

### **Medios digitales:**

[www.casen.cl](http://www.casen.cl)

[www.corfo.cl](http://www.corfo.cl)

[www.eclac.org](http://www.eclac.org)

[www.economia.cl](http://www.economia.cl)

[www.fosis.cl](http://www.fosis.cl)

[www.ine.cl](http://www.ine.cl)

[www.observatorioempresas.cl](http://www.observatorioempresas.cl)

[www.oecd.org](http://www.oecd.org)

[www.ilo.org](http://www.ilo.org)

[www.paraemprender.cl](http://www.paraemprender.cl)

[www.sercotec.cl](http://www.sercotec.cl)

[www.sii.cl](http://www.sii.cl)

## **Anexos**

# **Anexo N° 1: Cuestionario para la realización de entrevistas semiestructuradas**

## **I. Generalidades sobre la informalidad**

1.-¿Qué entiende UD. por informalidad?

## **II. Realidad del sector económico informal chileno**

1.- ¿Cuál es su visión respecto de la informalidad empresarial en Chile?; ¿cómo afecta la informalidad al desarrollo económico y social del país?

2.- ¿Qué evaluación general hace respecto de los avances registrados en los últimos 10 años, en las políticas y acciones orientadas hacia el sector informal y hacia el fomento de la formalidad empresarial? (¿Se realizaron acciones?; ¿hubo resultados?; ¿qué lineamiento de acción se deberían continuar o reforzar?)

3.- En relación a la pregunta anterior, ¿qué evaluación general u opinión tiene respecto a la aplicación de la Ley 19.749, que establece normas para facilitar la creación de Microempresas familiares?

4.- ¿Qué evaluación general hace de la Ley N°20.416 que fija normas especiales para las empresas de menor tamaño (conocida como “Estatuto PyME”),? En su opinión, ésta ¿favorece la transición desde el sector económico informal a la formalidad empresarial?

## **III. Percepción de la formalidad empresarial.**

1.- ¿Qué importancia le asigna usted a la formalización de las actividades económicas, en relación a su impacto en la microempresa y al impacto del entorno en que está emplazada?; ¿por qué?

2.- ¿Qué iniciativas o áreas deberían desarrollarse orientadas al sector económico informal, para fomentar la formalidad empresarial?

## **Anexo N° 2: Transcripción de las Entrevistas Individuales**

<b>Identificación</b>	Ana María Correa Consultora, Economista, Ex Subsecretaria de Economía
<b>Contacto</b>	<a href="mailto:anamcorrea@gmail.com">anamcorrea@gmail.com</a>
<b>Fecha de Entrevista</b>	27 de noviembre de 2010

### **1.- ¿Qué entiende Usted por informalidad?**

La informalidad se identifica con el no cumplimiento de las regulaciones existentes para la puesta en marcha de las actividades económicas, y cuyo primer paso es el Inicio de Actividades en el Servicio de Impuestos Internos, para posteriormente obtener la Patente Municipal y otras autorizaciones según se trate la actividad a desarrollar.

### **2.- ¿Cuál es su visión respecto de la realidad actual de la informalidad empresarial en Chile?**

La informalidad empresarial se focaliza principalmente en aquellas empresas que podríamos denominar como de subsistencia. Pero para que podamos hablar de informalidad debemos incorporar 2 elementos: aquellos de índole social y aquellos elementos económicos.

Al referirnos a los elementos sociales de la informalidad, hacemos referencia a aquellas condiciones que hacen que el empresario tenga condiciones de autoestima y dignidad al desarrollar su actividad económica, ya que al participar en un ámbito no formal, carece muchas veces de estas condiciones que inciden directamente en el grado de desarrollo de su empresa, y en la motivación del emprendedor.

Respecto a aquellos elementos económicos, nos referimos principalmente a tres áreas: primero en el acceso a mercados, ya que la informalidad cierra posibilidades para el

desarrollo de la microempresa; segundo, al existir una gestión precaria de la actividad, le resulta más complicado al emprendedor desarrollar su actividad; y tercero, dice relación con la institucionalidad que facilita o dificulta la formalidad de la empresa, y con la necesidad de que existan los suficientes sistemas de información que dinamicen la incorporación de los empresarios de menor escala al sistema formal.

### **3.- Según su opinión, ¿Cómo afecta la informalidad al desarrollo económico y social del país?**

La informalidad empresarial afecta, por ejemplo, en el tema de los indicadores económicos y sociales. La microempresa informal, oculta una realidad que podríamos denominar como la “del cesante ilustrado”, que no aparece en las cifras oficiales ya que están desarrollando una actividad económica informal de manera que al volver a encontrar trabajo dejará dicha actividad.

Por otra parte, esta actividad microempresarial informal le permite a estas personas sobrevivir, lo que permite que estos no sean una carga para el Estado, el cual se verá favorecido. En otro aspecto y como se mencionó anteriormente, la informalidad limita el desarrollo social de estos microempresarios, ya que los hace sentir excluidos del sistema formal. Finalmente, en el ámbito microeconómico esta actividad informal le otorga dinamismo y capacidad de consumo a los emprendedores, pero potencialmente produce problemas en los ámbitos sanitarios y tributarios. Por ejemplo, debe tenderse a que esta actividad económica sea sólo temporal.

### **4.- En su opinión, ¿Qué evaluación general hace respecto a los avances en los últimos 10 años de las políticas y acciones orientadas hacia el sector económico informal y el fomento de la formalidad empresarial? ¿Se realizaron acciones? ¿Hubo resultados?, ¿Se debe continuar o reforzar alguna acción?**

No se realizaron todos los avances que se deberían haber realizado.

Primero, en conjunto con la Subsecretaría del Trabajo se conformó una mesa de trabajo para realizar cambios en los temas laborales que afectan a las microempresas, y facilitar así la formalidad del empleo y la formación de los emprendedores más pequeños del país en temas que les son desconocidos, además de facilitar la puesta en marcha de la actividad económica.

Por otra parte, se diseñaron planes para el fomento del emprendimiento y el desarrollo de las micro, pequeñas y medianas empresas (Plan de Emprendimiento, Chile Emprende Contigo, Chile Invierte, entre otros), que sirvieron para apoyar las distintas necesidades de empresas de menor tamaño. Sin embargo, las situaciones políticas y económicas limitaron el desarrollo de cambios con mayor profundidad que sobre todo permitieran mejorar las condiciones de las microempresas con mayores necesidades.

**5.- En el actual Programa de Gobierno y en su institución, ¿Existen políticas o acciones orientadas hacia el sector económico informal y el fomento de la formalidad empresarial en el país?**

Debe destacarse que en el rediseño de los nuevos Programas que se encuentra realizando la CORFO, se puede apreciar que se ha incorporado en su foco de atención a la microempresa. Esta nueva definición no es menor, tomando en cuenta que durante los últimos años CORFO no había sido capaz de dirigir mayores recursos a este sector.

**6.- ¿Qué evaluación general u opinión tiene respecto a la aplicación de la Ley 19.749 que establece normas para facilitar la creación de Microempresas Familiares?**

Un aporte. Sin embargo, han sido 2 las grandes limitantes que la aplicación de esta Ley ha tenido para mejorar su impacto en la formalidad. Primero la difusión, ya que no ha existido una estrategia permanente para descentralizar el conocimiento de esta Ley. Y segundo, la falta de formación del funcionario que recibe la inscripción para acogerse a esta Ley. Un ejemplo ocurre cuando llega un microempresario a la Municipalidad a beneficiarse de esta ley, pero el Funcionario comienza a exigirle otros documentos o trámites previos que no se

encuentran contemplados en la Ley.

**7.- ¿Qué evaluación a priori puede realizar de la Ley N°20.416 que fija normas especiales para las empresas de menor tamaño (conocida como “Estatuto PyME”), como herramienta que fomenta a la formalidad empresarial?**

Al igual que en el caso de la Ley de Microempresa Familiar, existe una mínima difusión y amplio desconocimiento en todos los actores relacionados con la aplicación de la Ley. Debido al poco tiempo de operativa esta Ley, no puede realizarse una evaluación acabada.

**8.- ¿A quién cree Ud. que beneficia un aumento de la formalidad empresarial? ¿Por qué?**

El acceso al sistema formal tiene una serie de beneficiados. Primero el Estado, por el potencial incremento en el pago de impuestos, sea tanto a nivel de ingresos tributarios a nivel central (Iva, Renta, etc.), como a nivel local (patentes, publicidad, etc.).

En otra área de gran importancia, es el propio empresario el que se ve beneficiado con su incorporación al mercado formal, en un tema que se relaciona con la dignificación de su iniciativa, lo cual le permite salir de la marginalidad. En la medida que la actividad del microempresario se desarrolla, se abrirán nuevas oportunidades de mercado, de trabajar ya no oculto, si no de cara a la sociedad. Por ello, el acceso a la formalidad con todos sus beneficios y aspectos formales (boletas, autorizaciones tributaria, sanitarias, patente y otras), verá no sólo impulsada su iniciativa, sino dignificada una situación que se desarrollaba de manera honesta pero oculta. Finalmente, es la sociedad la que se beneficia, y me refiero a un tema en particular. Si bien la actividad microempresarial se desarrolla dentro de los ámbitos legales respecto a los bienes que se transan, la informalidad está en el riesgo permanente de la distribución de mercancías ilegales. Por esta razón, la formalidad empresarial permite limpiar el mercado de estos temas.

**9.-¿Qué importancia le asigna usted a la formalización de las actividades económicas?  
¿Por qué?**

Al igual que en la pregunta anterior, la importancia de la formalidad está dada por el avance a nivel personal del emprendedor y su dignificación, la sociedad en general y el Estado, lo cual da espacio a la creación de un círculo virtuoso donde todos los actores salen ganando.

**10.- ¿Qué impacto y ventajas cree usted que tiene la formalización de la actividad económica en el crecimiento posterior de una microempresa?**

Ya se ha mencionado la importancia de la formalidad para el microempresario, pero debe destacarse que esta etapa de formalización permitirá al microempresario desarrollar su negocio al tener mejores condiciones para acceder a nuevos mercados, acceso al financiamiento formal y a instrumentos de apoyo.

**11.- A su parecer, ¿qué iniciativas o áreas deberían desarrollarse orientadas al sector económico informal y para fomentar la formalidad empresarial?**

El desarrollo de iniciativas ligadas a la difusión siempre será una necesidad de los empresarios más pequeños, debido a su polifuncionalidad que mantienen y su limitación de tiempo para buscar información. Lo demás, es un trabajo que tiene que ver con la regulación y el diseño de instrumentos que recojan la particularidad de estas empresas.

<b>Identificación</b>	Gabriel Corcuera Abogado Consultor, Ex Asesor del Ministerio de Economía
<b>Contacto</b>	<a href="mailto:corcuera@perez@gmail.com">corcuera@perez@gmail.com</a>
<b>Fecha de Entrevista</b>	29 de noviembre de 2010

### 1.- ¿Qué entiende Usted por informalidad?

Respecto de la informalidad empresarial, yo siempre he entendido que es la actividad empresarial efectuada sin los permisos previos de instalación, que son básicamente el de Impuestos Internos y la Municipalidad, pero en la mayoría de los casos también concurre el Servicio de Salud y algunos permisos especiales para ciertas actividades especiales. Por ejemplo, para fabricar alcohol, se necesita autorización del SAG; para poner un Jardín Infantil se necesita autorización de la JUNJI; una fábrica de armamentos, requiere autorización de la Guarnición de Santiago. No teniendo esas autorizaciones previas, no posteriores, esa es una empresa informal.

Ahora, la empresa formal puede caer en informalidad durante su desarrollo, cuando deja de cumplir algunos de los requisitos necesarios para su continuidad.

Ha habido bastante información errónea al respecto. Incluso el Ministerio de Economía publicó una guía de constitución de empresas, que dentro de las autorizaciones que hay que pedir, solicitó las autorizaciones laborales. Sin embargo, no existe ninguna autorización laboral. Esta Guía tiene todos los errores del mundo. Si es una guía para constitución de pequeñas empresas, tú no puedes colocar en la guía qué requieren las empresas más grandes. Por ejemplo, qué necesitan en contabilidad y ponen una lista para Codelco, porque estamos hablando de la pastelería de la esquina, del almacén de la esquina. Entonces, hay leyes especiales de tributación, de contabilidad simplificada, para los pequeños, los artesanos, los pequeños mineros, para los pequeños comerciantes, entonces ¿por qué no los colocan? O por qué ponen cosas equivocadas.

## **2.- ¿Cuál es su visión respecto de la realidad actual de la informalidad empresarial en Chile?**

Ese es un tema que prácticamente no se ha tratado en Chile. Con la crisis del año '82 se notó, por la gran cesantía que hubo, que hubo mucha gente que se dedicó a realizar actividades comerciales clandestinas. Por ejemplo, ingenieros vendiendo sopaipillas, ingenieros que trasladaban piedras; por la enorme cesantía tenían que hacer lo que pudieran. Hubo alguna a nivel continental. Hernando De Soto, economista peruano. Nosotros aquí en Chile hablábamos de clandestinos o ambulantes (lo que ahora llamamos informales), siempre pensando en vendedores, no se hablaba de los productores. A mí siempre me llamó la atención lo llamado clandestino: yo me preguntaba cómo va a ser clandestino si lo estoy viendo (por no tener patente). Desde ahí en adelante, lo primero fue tomar conciencia que este problema existía y que había que evaluarlo. Quizás una de las primeras evaluaciones que se hizo fue en la Municipalidad de Santiago el año 1990, por el comercio callejero, en que la gente se ponía con el pañito, y además había un comercio callejero estacionado, (kioscos), en La Alameda principalmente y en otras calles, donde estaban uno al lado del otro, desde calle Miraflores hasta la estación Central. Era una cortina que impedía cruzar. Pudimos ver que había en ambos lados de La Alameda un desarrollo económico diferente. La gente iba y se acostumbraba a una vereda, norte o sur, pero no cruzaban, porque era difícilísimo, con kioscos enormes que les impedían transitar, la delincuencia que amparaban. Se hizo un trabajo interesante que dio resultados. Mira cómo está La Alameda ahora.

## **3.- ¿Y a ellos lo reubicaron en otros lugares?**

Claro! Dijimos vamos a erradicar el comercio callejero, no vamos a erradicar a las personas, los comerciantes. De lo que se trata es de una radicación diferente. Se abrieron varias ferias, una de las cuales todavía está funcionando, otras en Recoleta, en la calle Santo Domingo al lado de la Municipalidad, en Franklin. Se racionalizó también el tema de las ferias libres. Yo no soy de los que pienso que hay que eliminarlas, al contrario hay que protegerlas. Pero hay que regularlas para que no acusen un impacto tan negativo como el

que están causando en el vecindario inmediato, donde están instalados los vecinos no pueden sacar el auto, entrar el auto, la basura, es bastante complicado.

La razón de la informalidad (una era porque no les gusta cumplir la normativa), pero básicamente era porque la normativa general para formalizarse era hasta ese momento idéntica para todo tipo de empresas, o sea un kiosco de diarios tenía que cumplir los mismos requisitos que la más grande de las editoriales, que El Mercurio, o un pirquén minero los mismos requisitos que Codelco. Entonces ahí salió la primera ley, que se demoró casi 10 años, la ley de Microempresa Familiar, que se presentó en el año 1994 y salió el año 2001. Siete años se demoró en el Congreso porque simplemente la archivaron. No era problema.

Eso abrió camino a una discusión que si era pertinente haber legislación diferenciada para todo tipo de empresas, o era arbitrario o inconstitucional. Porque la Constitución asegura la igualdad ante la ley, pero no es la igualdad para que todos sean por ley iguales, sino para que todos sean tratados iguales, que es distinto. Tratar como iguales a los desiguales es simplemente establecer por ley la desigualdad.

#### **4.- Y actualmente, ¿qué piensa Ud.?**

Ese impulso que teníamos desde el año 2000 hasta el 2006, más o menos, se frenó drásticamente y empezaron a dictar normas más académicamente correctas que empresarialmente correctas. La más emblemática es el llamado Estatuto de la Pequeña Empresa, que no sirve para nada, no establece ni un solo beneficio para la microempresa, y dejaron de lado un montón de iniciativas que eran urgentísimas, como por ejemplo en Chile no existe un procedimiento fácil para constituir empresas y hacia allá íbamos. Lo pararon todo porque no lo entienden. Son cosas demasiados fáciles, son estas leseras de los abogados. Por favor!

Además, dejaron afuera a todos los profesionales, a los corredores de propiedades, corredores de seguros, etc. Cometieron unos errores salvajes porque la idea de la norma era

hacer un procedimiento muy simple. Para que tú veas, el número de quiebras que se producen al año es más o menos cien empresas, pero el número de empresas que cierra son entre catorce y quince mil. ¿Y qué pasa con las otras? Bajan la cortina y venden igual. La idea era ir a esas empresas, entonces le cambiaron el monto, pusieron el monto para los que no la necesitan, no para los empresarios pequeños más grandes y los medianos chicos. Quedan todos esos afuera. Después dejaron a todos estos profesionales, abogados, constructores, ingenieros, las pequeñas empresas constructoras que están a nombre del arquitecto, todos fuera del Estatuto Pyme. Además, establecieron una serie de condiciones de trámites que hay que hacer, que precisamente eso abarataba el costo, el no cumplir con esos trámites innecesarios. Entonces un muy buen proyecto, quedó convertido en un muy mal proyecto. Los Acuerdos de Producción Limpia, ¿qué significan? Un mayor gasto para el empresario.

Ahí hay un matiz, en que al empresario y al pequeño empresario, principalmente, se le ha catalogado siempre como un infractor de la normativa. Es cierto que el pequeño empresario infringe más principalmente las normas laborales que la gran empresa. Pero no debemos olvidar que respecto de todas esas normas no hemos hecho diferencia; o sea, el señor del kiosco de diarios tiene que cumplir las normas laborales exactamente igual como las cumple el más grande de los empresarios: jornadas de trabajo, en fin, hay una serie de cosas que son inflexibles, el tema de la flexibilidad laboral no es solamente para disminuir los sueldos, sino para establecer jornadas de trabajo, distribución del trabajo de otra manera. El empresario pequeño, microempresario o mediano, trabaja cuando tiene trabajo que no siempre es igual. Entonces, contratar una plantilla enorme de trabajadores para hacerle frente a estos trabajos eventuales es una tarea imposible, entonces simplemente no trabaja. ¿Por qué esos trabajos tienen que ser indefinidos? Si yo no sé si me va a llegar trabajo ¿por qué tengo que tener un team contratado a plazo? Yo te contrato por cuatro meses, por seis meses, por un mes. ¿Cuánto me voy a demorar en el trabajo que me va a llegar? No tengo idea! Entonces cómo planifico mi negocio. Económicamente no hago negocio. Es demasiado el riesgo.

El tema de la legislación tributaria, municipal, sanitaria es demasiado inflexible. No por eso

vamos a decir hagamos algo para que cada uno haga lo que quiera. Por supuesto que no, pero en general la gente, los profesionales cuando están pensando o diseñando una ley piensan en el infractor, piensan en la infracción, o sea no establecen objetivamente los requisitos, sino que se añaden los requisitos para que se haga inquebrantable, de tal modo que esa norma es tan difícil, que es casi imposible de cumplir por muchas razones. Porque, a lo mejor, el gran empresario que tiene abogados, ingenieros, contadores, asesores financieros podrá hacerlo.

Las normas son lo suficientemente complicadas, para que sólo puedan cumplirlas aquellas personas que la entienden muy bien, que tienen capacidad para leerla y ¿quiénes son esos? Los que tienen las asesorías correspondientes y si no, no tienen posibilidad de entenderlas. Es tal el número de requisitos, que muchas veces el pequeño empresario no alcanza a llegar a ellos, en circunstancias que deben acreditar cumplimiento de requisitos, decenas de requisitos. O sea, no se cree en la buena fe del empresario, ¿cómo debería acreditar el empresario el cumplimiento de requisitos? Diciéndolo. Y si no lo cumple ahí infringe la norma. Tú cumples los requisitos uno, dos y tres, es decir los cumples, y si no los cumples, cometió el delito de perjurio. Es más sencillo que el empresario esté juntando 25 papeles, y a veces papeles, como el certificado de supervivencia, pero ¡cómo!, ¿no me está viendo?

En el caso de los instrumentos de fomento, nadie entiende nada, ven las cosas y no las captan. Entonces eso, el creer en la buena fe, se puso en la Ley de la Microempresa Familiar, que fue muy criticado. Establezcamos, introduzcamos la seriedad: pensar que el empresario debe ser serio, porque si no lo es, la sanción va a ser muy grande. Esa es la forma de legislar. O sea, debemos suavizar los requisitos, pero establecer un castigo a aquél que pretende aprovecharse. Y con eso se simplifica. Y además debemos pensar a las alturas que estamos con la tecnología. ¿Por qué tenemos un diario oficial?, ¿para qué si tenemos Internet y las páginas web? Ahora se está recién discutiendo eso. Todo el sistema para crear y constituir una sociedad, que hay que hacer una serie de trámites como una misa pontifical, que hay que esperar tantos días, y todo es carísimo, y no es necesario.

**5.- Según su opinión, ¿Cómo afecta la informalidad al desarrollo económico y social del país?**

De dos maneras principales. Uno, el empresario informal se ve limitado en su crecimiento porque solamente puede realizar negocios de pequeño monto. Te pongo un ejemplo, doña Juanita que vende empanadas, va a poder vender una empanada por acá, una docena por allá, pero cuando va a la empresa que quiere 400 empanadas para la Pascua o para el 18, le van a decir tiene que traerme facturas. No puede crecer. Evidentemente que la informalidad restringe el ingreso de muchas personas, con eso se restringe el gasto, se restringe la demanda, el pequeño empresario gasta el cien por ciento de su ingreso en consumo. Con eso se restringe la demanda y el mercado se está más estrecho. O sea, afecta directamente al desarrollo económico y social nacional porque una empresa, pequeña empresa, siempre el empresario piensa que no quiere que su hijo corra la misma suerte, entonces le da educación, entonces los pocos pesos que gana, los gasta en educación, entonces con mejor educación hay más movilidad social, entonces con la informalidad eso se enreda. Es decir, la informalidad afecta el desarrollo económico, social y cultural del país. Es una cadena nefasta.

**6.- A pesar que ya hablamos de esto, Ud. puede profundizar más sobre la evaluación general que hace respecto a los avances en los últimos 10 años de las políticas y acciones orientadas hacia el sector económico informal y el fomento de la formalidad empresarial.**

Hay acciones que han sido un poco inorgánicas, que no han respondido a un plan que era lo que se había estado trabajando primitivamente, un plan diseñado con los empresarios, o sea era una política pública consensuada con los empresarios y eso desde el año 2006 se dejó de lado.

**7.- ¿Faltó voluntad política?**

Absolutamente. Había varias personas que trabajábamos en conjunto, que estábamos

conduciendo este tema y llegó el nuevo Gobierno de la Presidenta Bachelet, en aquella época, que puso gente que nunca entendió la pequeña empresa y desmanteló todo. Existía un Comité Público Privado de la pequeña empresa, una instancia de diálogo que alimentaba la sección, lo desarmaron, lo desvirtuaron y toda la normativa que se dio fue una normativa académicamente justificable pero prácticamente no. Por ejemplo, nos criticaban por qué habíamos sacado dentro de las primeras normas la Ley de Facturas si era un “temita” tan pequeño. Sí, un temita pequeño, pero se sacó primero porque los empresarios la clasificaron de primera necesidad porque eso les permitió ceder al factura al factoring y tener capital de trabajo. Esa era la razón. Había sido pedida por.

**8.- Así también hay otras normativas pequeñas dentro del Estatuto PYME, por ejemplo, sobre los pertrechos militares.**

El asunto de los pertrechos militares, cómo una norma pública está conduciendo al gasto en el extranjero porque el buen administrador debe hacer rendir sus platas. Como las Fuerzas Armadas está exceptuada de los derechos de Aduana y del IVA, entonces la plata gastada en el extranjero rendía mucho más de lo que rinde acá. Para qué voy a comprar esto con IVA si lo puedo comprar sin IVA afuera. Sale casi un 30%, entonces la Ley de Pertrechos hizo que todo esto estuviera afecto a IVA salvo los pertrechos propiamente militares bélicos, porque pertrechos militares todo el mundo pensaba que eran las carabinas y las bombas, pero no. Era todo lo que estuviera consignado a nombre de las FF.AA: las sillas de ratán, el whisky, frazadas, carne, equipo de música, eran pertrecho militar. Entonces quedó afecto ahora el material militar, de defensa, artículos electrónicos sofisticados, radares, ese tipo de cosas así, vehículos militares de guerra, una camioneta no, entonces ese es el concepto. Entonces los muebles de ratán, que todo el mundo se reía, produjeron un gran efecto, por una parte y por otra parte, Chimbarongo cambió. Ahora venden muebles de ratán bien bonitos.

**9.- En el actual Programa de Gobierno, según su opinión, ¿existen políticas o acciones orientadas hacia el sector económico informal y el fomento de la formalidad empresarial en el país?**

No lo sé, porque no han publicado nada. Conocí un proyecto de ley, erróneo, para acelerar los trámites de constitución de empresas, para pasar de 27 días a 13 días. Pero parten con el error grande, enorme, que no son 27 días; lo que pasa es que los 27 días son el caso para crear una sociedad y confunden empresa con sociedad y en Chile no es necesario ser sociedad para crear empresa, ni tampoco una sociedad se hace en 27 días, se demora un poquito más, a veces. Lo que si ahí se está reintroduciendo el concepto de la buena fe. Eso es bueno. Pero un plan general no han formulado.

#### **10.- ¿Qué evaluación general u opinión tiene respecto por ejemplo sobre la EIRL?**

Yo participé activamente en su promoción y difusión y me equivoqué. Creo que la ley es buena pero no fue hecha para lo que se quería hacer. Hay un espacio que no se legisló. Lo que se estimó en ese momento es que, del orden del 70% de las empresas constituidas en Chile, en el momento de la ley, en el año 2001, 2003, no recuerdo exactamente, eran individuales, personales. O sea el empresario que trabajaba solo, ¿por qué lo vamos a obligar a constituir una sociedad? Si era una sociedad ficticia, el socio tiene el 99% con el 1. Pero no quisieron entender una cosa: que la forma de constitución EIRL y su costo es idéntico al de la Sociedad de Responsabilidad Limitada; exactamente igual, es una sociedad de responsabilidad limitada de una sola persona. En ese momento costaba unos 300 mil pesos hacerla, hoy debe estar entre los 400 y los 500. Entonces, los “jurisconsultos” dijeron que si un empresario no puede pagar 300 mil pesos, que se vaya a su casa, cuando un microempresario tiene un capital de trabajo de 100 mil pesos, ¿cómo lo va a gastar en abogados y papeles? No lo hace. Ahora, la bondad de tener una sociedad es porque se le enseña un orden empresarial, la propia legislación lo va conduciendo por la contabilidad, el sistema tributario, etc. a llevar un orden, y es o es bueno, pero no lo podemos obligar a hacer ese gasto. Entonces se ha propuesto la creación de una sociedad absolutamente simplificada, pero nadie le ha dado importancia. Fue un proyecto que yo presenté.

**11.- ¿A quién cree Ud. que beneficia un aumento de la formalidad empresarial? ¿Por qué?**

Al país entero. Beneficia primero al mismo empresario que puede tener ventas mayores, acceder a mejores y a mayores mercados, acceder a financiamiento, sin la formalidad obviamente no puede acceder a los instrumentos de crédito y, por otra parte, incrementando la formalidad, se incrementa el ingreso de estas personas, por lo tanto el consumo general. Entonces beneficia a todo el país. Y ahí viene la cadena.

**12.- ¿Qué impacto y ventajas cree usted que tiene la formalización de la actividad económica en el crecimiento posterior de una microempresa?**

Directo porque le permite, como te decía recién, tener acceso a mayores y mejores mercados, tener acceso a financiamiento y a los instrumentos de fomento, entonces obviamente tiene un impacto directo a la formalización de la empresa, tiene acceso a asistencia técnica, a subsidios, etc.

**13.- A su parecer entonces, ¿qué iniciativas o áreas deberían desarrollarse orientadas al sector económico informal y para fomentar la formalidad empresarial?**

Yo creo que en dos áreas distintas. Hacia los microempresarios familiares debiera aplicarse la Ley de Microempresas Familiares que está vigente, que es un sistema muy simple de formalizar. Por otra parte, para ayudar a la formalización del resto, debería crearse un sistema de constitución de empresas más sencillo y establecer beneficios claros como un régimen laboral especial para estas empresas. Esto para partir: un sistema para constituir empresas, un sistema de acceso a los mercados, o sea facilitarles la venta, que puedan vender de manera más fácil.

**14.- ¿Desea agregar algo más?**

Otro punto que es muy importante, no sólo para la informalidad, sino en general, para las

políticas de gobierno, incluida la lucha contra la informalidad, es preparar ejecutivos que tengan un buen conocimiento del instrumental de fomento y de las normas en general que deben aplicarse. No me refiero solamente a lo jurídico, sino que a lo económico. Que tengan conocimiento multidisciplinario para que no le den importancia a una cosa por desmedro de otra. Ser más sistémicos.

<b>Identificación</b>	Héctor Tejada Presidente Nacional de la Asociación de Organizaciones de Ferias Libres de Chile – ASOF
<b>Contacto</b>	<a href="mailto:presidencia@asof.cl">presidencia@asof.cl</a>
<b>Fecha de Entrevista</b>	25 de noviembre de 2010

### 1.- ¿Qué entiende Usted y, en general su gremio, por informalidad?

En el caso de la feria, lo que nos da la formalidad es la patente que nos da el alcalde que, en el tema de las ferias libres, es la única autoridad en el país que puede conceder un permiso para trabajar en la vía pública. Porque son dos cosas: una es la patente comercial que está afecto todo el comercio, pero lo que nos permite a nosotros trabajar en la calle es el permiso para trabajar en el bien de su comuna, que se paga aparte por lo demás. La única autoridad en Chile que puede dar esto, de acuerdo a la ley, es el alcalde. Ni el Presidente de la república puede dar un permiso en la vía pública. Y por lo tanto, lo da y lo quita también. La ley también lo autoriza para quitar el permiso, y obedece a que el permiso en la vía pública se considera precario, por lo que significa el uso en ellas. Y eso le da al Alcalde un tremendo poder porque podría determinar, en cualquier momento, el traslado de ellas. Como las Ferias tienen una organización se llega siempre a una conversación. No siempre se llega a buen resultado, pero se conversa.

Lo otro, estamos afectados a algunos impuestos, porque las ferias libres tienen una legislación tributaria especial. Nosotros tenemos dos opciones, del punto de vista de la renta: tributar en primera categoría, lo cual significa llevar contabilidad completa, y hay otro sistema de contabilidad simplificada, pero tenemos otro, un impuesto sustitutivo, de primera categoría, y que consiste en pagar media UTM anual y con eso estamos liberados de llevar contabilidad y de hacer balance.

Los permisos son individuales. Aunque tenemos algunas ferias en que los alcaldes decretaron que no se autorizaba a un locatario individual a trabajar en la calle, le dieron la

autorización al sindicato para trabajar.

Algunos sectores en las ferias no tienen una formalidad completa, debido a que los municipios no exigen iniciación de actividades, y la iniciación de actividades es un paso para alcanzar la formalidad. Pero esto se da sólo en un sector. Por lo tanto, para nosotros el informal o “colero” es el que no tiene ninguna autorización, aunque en el mundo de la “cola” hay gente que tiene un permiso municipal precario y provisorio. Entonces, desde el punto de vista del municipio, esos no son informales. Ese tipo de comerciante es limitado.

## **2. ¿Cuál es su visión respecto de la realidad actual de la informalidad empresarial en Chile?**

Nosotros tenemos un problema con los “coleros”, nosotros somos 80.000 y se habla de 250.000 coleros, pero si me dices que son 300.000 son 300.000 también!. Siendo una realidad heterogénea, diversa, en muchos casos esos coleros van echando raíces.

En Chile, por otra parte, existe una masa permanente de trabajadores cesantes del 8%, y la durabilidad de un trabajo en Chile es de alrededor de 7 meses, y cada trabajador demora en promedio ocho meses en encontrar trabajo, existe una alta rotación. Por otra parte, el Estado en Chile a partir del año 80 pasa de ser un Estado solidario a Estado subsidiario. Estos son elementos que han desvalorizado el salario. Entonces este sistema es una fábrica de “coleros”, es una fábrica de informales. Hay problemas que son estructurales y mientras no se produzcan cambios reales este problema seguirá siendo parte del inventario nacional.

## **3. Según su opinión, ¿Cómo afecta la informalidad al desarrollo económico y social del país?**

Existe una clara relación entre desempleo e informalidad. En la medida que este sistema siga creando desempleo, seguirá creando informales, empleo de mala calidad y economía de subsistencia.

**4.- En su opinión, ¿Qué evaluación general hace respecto a los avances en los últimos 10 años de las políticas y acciones orientadas hacia el sector económico informal y el fomento de la formalidad empresarial? (¿Se realizaron acciones? ¿Hubo resultados?, ¿Se debe continuar o reforzar alguna acción?)**

Nadie sabe de todas estas cuestiones, si vas a preguntarle a un microempresario no conoce nada de lo que tú estás hablando (sistemas simplificados de contabilidad, Estatuto PyME, Ley de microempresa familiar, programas de SERCOTEC). El problema es que no se le puso acento a las organizaciones para dar a conocer lo que se ha hecho (gremios, cooperativas, etc.), que son los brazos comunicantes de la sociedad. Sin ese nexo, el fomento se pierde y se concentra en unos pocos.

**5.- En el actual Programa de Gobierno y en su institución, ¿Existen políticas o acciones orientadas hacia el sector económico informal y el fomento de la formalidad empresarial en el país?**

Por primera vez en la historia, CORFO no tiene aporte fiscal. CORFO se tiene que financiar con las empresas que posee que son las sanitarias, y algunos quieren vender las sanitarias!. Eso lo dice todo. Una cosa es el discurso y otra es la práctica

**6.- ¿Qué evaluación general u opinión tiene respecto a la aplicación de la Ley 19.749 que establece normas para facilitar la creación de Microempresas familiares?**

Debiera convertirse en un elemento positivo pero lo municipios le ponen problemas. Los municipios, en general, no tienen una mentalidad facilitadora. La ley no sólo tiene que ser conocida por los beneficiarios, sino que también por quienes la van a facilitar. Las municipalidades también deben avanzar en la implementación, aunque deben entregárseles recursos

**7.- ¿Qué evaluación a priori puede realizar de la Ley N°20.416 que fija normas especiales para las empresas de menor tamaño (conocida como “Estatuto PyME”), como herramienta que fomenta a la formalidad empresarial?**

No he realizado un estudio acabado del Estatuto

**8.- ¿A quién cree Ud. que beneficia un aumento de la formalidad empresarial? ¿Por qué?**

Beneficia sin duda a la sociedad entera. La formalidad es producto de que el país está avanzando. La formalidad es parte de un proceso mayor de que las cosas se hacen de manera ordenada. En cambio, la informalidad te dice que hay una sociedad económicamente enferma.

**9. ¿Qué impacto y ventajas cree usted que tiene la formalización de la actividad económica en el crecimiento posterior de una microempresa?**

Tiene beneficios cuando la empresa pasa naturalmente a la formalidad. La tragedia es pasar de formal a informal porque implica un retroceso. Cuando se pasa a la formalidad se entra en un círculo virtuoso del desarrollo empresarial

**10. A su parecer, ¿qué iniciativas o áreas deberían desarrollarse orientadas al sector económico informal y para fomentar la formalidad empresarial?**

Insisto que si queremos una cuestión de tipo estructurado pasa por lo organizacional. Porque con el individualismo se pierde la capacidad proponer políticas públicas, ¿cómo se proponen políticas públicas sectoriales si los sectores no están organizados?, incluso si la política pública nace del Estado tiene que discutirla con alguien, no es política pública si sólo se tiene la parte técnica, necesita la parte política y la parte política la ponen las personas que la van a desarrollar, la van a sufrir o la van a gozar.

<b>Identificación</b>	Jaime González Jefe Departamento Soporte Institucional del Fondo de Solidaridad e Inversión Social – FOSIS
<b>Contacto</b>	<a href="mailto:jgonza@fosis.cl">jgonza@fosis.cl</a>
<b>Fecha de Entrevista</b>	09 de diciembre de 2010

### **1.- ¿Qué entiende Usted por informalidad?**

El tema informal es parte esencial de nuestro trabajo. Nuestro fuerte es el tema del emprendimiento, no del empresario que emprende su negocio, su empresa, sino de la persona que emprende como sustituto del trabajo. Va asociado al tema empleo, autoempleo. A partir de ahí, todos nuestros programas de emprendimiento parten con gente que es informal.

Nuestro concepto de la formalidad se logra en la medida en que la persona o la empresa la necesita. Si la formalidad es un requisito, una imposición, es muy difícil que la persona vaya a formalizarse y vaya logrando estos diferentes hitos para llegar a ser formal. En cambio, cuando empieza como autoempleado, empieza solo a producir más, necesita venderle a alguien que le pide boleta o que le pide factura, entonces se empieza a cuestionar que es importante tener esta cosa, cuando quiere poner alguna publicidad en su casa, se da cuenta que necesita patente. La formalidad se va logrando en la medida que la persona lo va requiriendo, que el negocio se lo va exigiendo.

### **2.- ¿Cuál es su visión respecto de la realidad actual de la informalidad empresarial en Chile?**

Es alta. Bastante más de lo que uno se imagina. Hay sectores donde uno recorre y cada casa es una microempresa y obviamente, la mayoría no está formalizada. Pero el que no produce, acopia, recolecta, comercia, siempre hay alguna empresa asociada a los grupos familiares sobretodo en los sectores más populares. Es alta. Contrariamente a lo que señalaba, yo el comercio lo veo más asociado a la formalidad, que a la informalidad, salvo

las ferias libres, los persas, etc. El comercio tiende a formalizarse porque es más establecido, y tiene que ser visible para que la gente acceda a él. Pero hay sectores asociados a temas de servicios o de producción a muy baja escala, que tienen niveles muy altos de informalidad; en sus estratos más pequeños, en sus volúmenes más bajos, trabajadores por cuenta propia, temas de mueblerías, confecciones, prestación de servicios, incluso peluquerías, gasfitería, maestro electricista, etc., ahí hay una informalidad muy, muy grande. Ninguno de ellos tributa porque generalmente la primera formalidad que logran las empresas es la tributación, pero ellos ni siquiera tributan. En esos estratos la informalidad es casi 100%.

### **3.- ¿Crees que afecta la informalidad al desarrollo económico y social del país?**

La informalidad es una etapa cercana al nacimiento de las empresas. Tal vez hay sectores donde hay alta informalidad que debieran asociarse a algún tipo de incentivo, o algún tipo de requisito para lograr mayor formalidad, como el tema de los gáster y algunos temas de servicios, porque esa gente se queda ahí, no es como la microempresa asociada al comercio o producción que tiende al desarrollo y, por lo tanto, en alguna de sus etapas va a lograr formalizarse. Es el caso de los servicios, prestación de servicios al hogar, ellos se quedan ahí, a menos que crezcan y pongan una empresa que tiene varios gáster y ya tiene su camioneta, y pone su aviso en Facebook, es más difícil que crezca y logre desarrollarse hasta llegar a la formalidad.

### **4.- Entrando al tema de las políticas públicas, en los últimos diez años, 2000 -2010 hay una serie de iniciativas para apoyar el entorno de la actividad emprendedora ¿qué evaluación hace respecto a los avances en los últimos 10 años de las políticas y acciones orientadas hacia el sector económico informal y el fomento de la formalidad empresarial, si es que la ha habido? (Políticas, programas en temas de emprendimiento, microemprendimiento, etc.)**

Se ha intentado hacer mucho, se ha intentado hacer varias cosas. No todas van enfocadas al tema formalidad – informalidad. Lo bueno que han tenido las políticas públicas asociadas a

los sectores de microempresas, microemprendimiento, autoempleo, es que no han discriminado entre formales e informales. Cuando se rompió esa barrera, en la que sólo se apoya a los que son formales, si tiene patente e iniciación de actividades, le doy un crédito. Ahí las políticas públicas llegaron a ser masivas y lograron llegar a cifras importantes. Ahora uno puede contar los apoyados por los programas públicos en cientos de miles. Antes eran algunos miles no más. La cobertura ha sido muy importante. El tema fue asumir que los informales son también parte de la economía y que también son empresarios de la microempresa.

**5.- En el actual Programa de Gobierno y en su institución, FOSIS, ¿Existen políticas o acciones orientadas hacia el sector económico informal y el fomento de la formalidad empresarial en el país?**

En la actualidad, no ha habido una política expresa de fomentar la formalidad. Lo que sí es claro en el FOSIS, en este minuto, es que los programas son escalonados, de manera que el microempresario vaya pasando de un estado a otro, a medida que va evolucionando, y por lo tanto, pueda alcanzar un grado de formalidad cuando llega a los programas de los pisos superiores. Es un objetivo indirecto.

**6.- ¿Alguna opinión o evaluación tiene respecto a la aplicación de la Ley de creación de Microempresas familiares?**

La ley sirvió bastante para formalizar a un nivel de microempresarios que tenían un poco más de desarrollo. Incluso las Empresas Individuales de Responsabilidad Limitada (EIRL) se están ocupando muchísimo, más de lo que yo pensaba, y por lo tanto veo que las iniciativas que se habían hecho han dado bastante fruto.

**7.- Y sobre la Ley Estatuto PyME, ¿la conoce? ¿Tiene alguna evaluación respecto a ella?**

No tengo una opinión respecto a la ley.

**8.- ¿Uds. cuentan con Programas que fomenten la formalidad, programas de apoyo a los informales?**

Programa de apoyo a los informales, alguna vez hicimos, pero en este minuto no es un objetivo. Una vez hicimos unos proyectos que iban enfocados específicamente a buscar formalidad. Uno medía el cumplimiento del programa en al medida que tantas personas pasaban de informales a formales. Pero cuando se pone la formalización como una camisa de fuerza no tiene mucho sentido, y la cosa no funciona. Hay que lograr que ellos vean el beneficio.

**9.- ¿A quién cree Ud. que beneficia un aumento de la formalidad empresarial?**

Si aumenta la formalidad, puede beneficiar a los municipios, la recaudación de impuestos puede mejorar un poco, el impuesto directo, etc., pero desde mi punto de vista, la informalidad -de acuerdo a la economía que tenemos- va a existir siempre. Para mi es una etapa. Si yo obligo al negocito, a la persona que va a comenzar a fabricar algo en su casa a que saque patente, a que contrate a los trabajadores, a que pague impuestos, va a ser ley muerta.

**10.- Y en tu opinión, ¿es importante la formalización?**

No. Yo creo que es importante la formalización en la medida que se requiera. Si la empresa llega a un nivel que requiera formalización y quiere empezar a venderle al Jumbo, el Jumbo le va a pedir factura, y por lo tanto tendrá que sacar factura y tendrá que cumplir algunas condiciones.

**11.- ¿Algún impacto o ventajas cree que tiene la formalización de la actividad económica en el crecimiento posterior de una microempresa?**

La formalidad tiene ventajas desde el punto de vista sede, puedes trabajar en forma más

tranquila, puedes hacer más visible tu negocio, puedes tener algunos beneficios tributarios, algunos beneficios que da la ley del SENCE para las contrataciones, acceso a beneficios formales. Cuando llegas a requerir esas cosas, significa que estas en una etapa un poquito mayor de desarrollo.

**12.- A su parecer, ¿qué iniciativas o áreas deberían desarrollarse orientadas al sector económico informal y para fomentar la formalidad empresarial?**

Yo creo que todas las iniciativas que van destinadas a levantar barreras, son muy necesarias. Hay requisitos que están estructurados para todo tipo de empresas. Es distinto si yo voy a hacer una mesa o voy a vender hamburguesas. Entonces, yo creo que hay que hacer más cosas por tipo sectorial, por estratos, por tramos, adecuar los requerimientos al tipo de empresa y al sector al que estoy enfocándome. Ya se ha hecho algo en ese sentido, pero esto es lo que se quiere incorporar. Hacer un traje a la medida para según donde esté, porque cuando uno hace requerimientos para todos iguales tiene que incluir los requerimientos de cada sector a todos, entonces al final se suma una cantidad de cosas imposibles de manejar.

<b>Identificación</b>	Macarena Ciudad P. Directora Centro de Emprendimiento. V Región. Fundación Acción Emprendedora
<b>Contacto</b>	<a href="mailto:mciudad@accionemprendedora.org">mciudad@accionemprendedora.org</a>
<b>Fecha de Entrevista</b>	Enviada por correo electrónico con fecha 02 de diciembre de 2010

### **1.- ¿Qué entiende Ud. por informalidad?**

Informalidad en el ámbito empresarial lo entiendo como no cumplir con las disposiciones que exige la legislación chilena para una empresa. Funcionar como “empresa” pero sin pagar impuestos, sin tener patentes, permisos, etc.

### **2.- ¿Cuál es su visión respecto de la informalidad empresarial en Chile?; ¿cómo afecta la informalidad al desarrollo económico y social del país?**

Creo que la informalidad es la consecuencia a un sistema deficiente que no favorece la creación de empresas en Chile.

La burocracia para formalizarse es excesiva, así también los costos y el tiempo que demora una persona en poder crear su empresa formalmente.

Esto como se ha mencionado en reiteradas ocasiones, nos resta competitividad respecto a otros países donde formalizarse es un trámite simple y amigable. En cambio en nuestro país un emprendedor prefiere mantenerse en la informalidad pues le resulta muy caro este trámite y es un proceso muy largo como para esperar.

Esto repercute sin duda en el desarrollo económico pues un emprendedor informal no tiene muchas opciones para hacer crecer su negocio, limitando su potencial de desarrollo y con ello su posibilidad de optar a una calidad de vida mejor para él y su familia, ya que si al negocio no le va mejor tampoco puede mejorar su nivel de vida, lo que es un impacto social

para el país, además no se puede dejar de mencionar que la informalidad crea competencia desleal, pues al no tener costos fijos que pagar, un vendedor informal puede rebajar sus precios y así competir en el mercado, perjudicando a los empresarios formales que no tienen opción de reducir precios.

**3.- ¿Qué evaluación general hace respecto de los avances registrados en los últimos 10 años, en las políticas y acciones orientadas hacia el sector informal y hacia el fomento de la formalidad empresarial? (¿Se realizaron acciones?; ¿hubo resultados?; ¿qué lineamiento de acción se deberían continuar o reforzar?)**

Creo que el esfuerzo no ha sido muy importante en este ámbito, pues la informalidad sigue en aumento. Creo que lo que se pretende hacer en términos de acortar los plazos y reducir los costos para formalizar una empresa ayudará a que más emprendedores se incentiven con este tema. Esto, sin duda, se debe continuar y reforzar para lograr efectividad en el tema, además de educar al microempresario pues desconoce muchos aspectos relacionados con la gestión de un negocio (incluyendo la formalización) y creo que falta avanzar en este ámbito.

**4.- En relación a la pregunta anterior, ¿qué evaluación general u opinión tiene respecto a la aplicación de la Ley 19.749, que establece normas para facilitar la creación de Microempresas familiares?**

Me parece que es una buena forma de comenzar a incentivar la formalización, pues facilita varios temas que eran la piedra de tope para muchos emprendedores cuando querían formalizarse. Creo eso sí que debe manejarse con cuidado, pues debe estar controlado el tema de que no se creen demasiadas MEF y sobretodo fiscalizar cuando una de estas empresas ya no cumpla las condiciones para serlo y así evitar un mal uso del beneficio.

**6.- ¿Qué evaluación general hace de la Ley N°20.416 que fija normas especiales para las empresas de menor tamaño (conocida como “Estatuto PyME”)? En su opinión, ésta ¿favorece la transición desde el sector económico informal a la formalidad**

## **empresarial?**

Creo que lo favorece, sin embargo me parece que ha sido poco difundida esta ley. Los microempresarios no conocen de qué se trata y en qué los beneficia, por lo tanto volvemos a la necesidad mencionada antes, la de educar al empresario chileno.

### **7.- ¿Qué importancia le asigna usted a la formalización de las actividades económicas, en relación a su impacto en la microempresa y al impacto del entorno en que está emplazada?; ¿por qué?**

Mi opinión es que si bien la actividad económica debe formalizarse, creo que se debe elegir el momento adecuado de la empresa para hacerlo. Pues los microempresarios ven como obligación la formalización, pero su negocio aún está en etapa tan inicial que no le será favorable hacerlo, por el contrario le traerá más costos que beneficios. Por lo antes mencionado, a mi juicio creo que toda actividad económica debe tender a formalizarse en un periodo determinado, pero creo que el microempresario debe estar bien informado y conciente de los deberes y derechos que adquiere con esto, en otras palabras, bien educado en este tema, que en la realidad no sucede, los emprendedores desconocen por sobretodo los beneficios de formalizarse y por el contrario lo ven como algo negativo para sus negocios, todo por falta de educación al respecto

### **8.- ¿Qué iniciativas o áreas deberían desarrollarse orientadas al sector económico informal, para fomentar la formalidad empresarial?**

Como ya se mencionó antes, educar al empresario en temas de formalización, sobre todo a los más pequeños que no siempre tienen acceso fácil a la información o bien no saben dónde buscarla.

<b>Identificación</b>	Marcelo Dussert Asesor Técnico, Servicio de Cooperación Técnica - SERCOTEC
<b>Contacto</b>	<a href="mailto:marcelo.dussert@sercotec.cl">marcelo.dussert@sercotec.cl</a>
<b>Fecha de Entrevista</b>	Enviada por correo electrónico con fecha 09 de diciembre de 2010

### **1.- ¿Qué entiende Usted por informalidad?**

La formalidad de una empresa está dada principalmente por el acto de realizar iniciación de actividades ante Servicio de Impuestos Internos, en la figura jurídica que resulte más apropiada.

Sin embargo, la formalidad de una empresa también se relaciona a los permisos y patentes con que empresas de ciertos rubros se ven obligadas a funcionar.

### **2.- ¿Cuál es su visión respecto de la realidad actual de la informalidad empresarial en Chile?**

Actualmente el número de empresas informales supera al número de empresas formales (800.000 y 700.000 respectivamente), por lo tanto, más de la mitad de las empresas se encuentran en esta situación.

### **3.- Según su opinión, ¿Cómo afecta la informalidad al desarrollo económico y social del país?**

Las implicancias consisten principalmente en que las empresas que tienen mayor participación económica, principalmente desde el punto de vista de la generación de empleo (80%), están funcionando al margen de la legislación vigente, disminuyendo su real aporte a la economía del país.

Por otra parte, las empresas que funcionan de manera legal lo hacen en desmedro de

aquellas que se mantienen en la informalidad, por cuanto son menos competitivas por el hecho de tener que pagar impuestos, patentes, disposiciones de seguridad, etc. Ante este hecho surge la impresión equivocada que los beneficios de mantenerse informal son mayores que los de la formalidad. Esto, ya que se ha comprobado que el sector informal es mucho menos productivo que el sector formal.

Lo anterior conlleva otra problemática, la permanencia de empresas informales poco productivas en el mercado, quita participación a empresas formales con mayor potencial para desarrollarse, y desarrollar la economía local.

Con una mayor capacidad de recaudar impuestos, los beneficios que el Estado transfiere al desarrollo de las empresas aumenta, y por supuesto, si la mayoría de las empresas no paga impuestos, la capacidad del Estado de apoyar el desarrollo de este tipo de empresa se limita de manera importante.

Finalmente, existe un gran costo social, por cuanto una gran cantidad de trabajadores realizan sus actividades sin obtener los beneficios asociados a un contrato formal y legal con su empleador.

**4.- En su opinión, ¿Qué evaluación general hace respecto a los avances en los últimos 10 años de las políticas y acciones orientadas hacia el sector económico informal y el fomento de la formalidad empresarial? (¿Se realizaron acciones? ¿Hubo resultados?, ¿Se debe continuar o reforzar alguna acción?)**

Se ha avanzado principalmente disminuyendo en forma considerable los trámites administrativos que son necesarios para formalizar una empresa, por lo menos desde el punto de vista de Impuestos Internos.

Además se han generado una serie de estímulos para que las empresas se formalicen. En el caso de SERCOTEC, se ha instaurado como política institucional el pedir como requisito de entrada a los programas del Servicio la formalidad de la empresa o empresario que

postula.

**5.- En el actual Programa de Gobierno y en su institución, ¿Existen políticas o acciones orientadas hacia el sector económico informal y el fomento de la formalidad empresarial en el país?**

Sí, SERCOTEC cuenta con programas destinados a fomentar la formalización de empresas. El programa llamado Capital Semilla Emprendimiento, busca apoyar el desarrollo de ideas de negocio a través de un subsidio no reembolsable que va entre los \$1.000.000 y los \$2.000.000. Para postular a él no hace falta ser una empresa legalmente constituida, sin embargo, en el proceso de adjudicación de los fondos es requisito indispensable que la persona formalice su situación antes SII.

Por otra parte, tal como se seña anteriormente, SERCOTEC ha instaurado como política institucional el pedir como requisito de entrada a sus programas la formalidad de la empresa o empresario que postula. Esto consiste básicamente en haber iniciado actividades antes SII y contar con los permisos respectivos para el funcionamiento del negocio.

**6.-¿Qué evaluación general u opinión tiene respecto a la aplicación de la Ley 19.749 que establece normas para facilitar la creación de Microempresas familiares?**

Creo que no es muy conocida y por consiguiente no tengo claro en qué medida ha tenido el efecto esperado.

**7.- Qué evaluación a priori puede realizar de la Ley N°20.416 que fija normas especiales para las empresas de menor tamaño (conocida como “Estatuto PyME”), como herramienta que fomenta a la formalidad empresarial?**

Es una herramienta que fomenta el desarrollo y formalización de empresas, principalmente a través de la facilitación de permisos provisorios, patentes municipales y un enfoque diferente en el ámbito de la fiscalización sanitaria y ambiental. También se destaca la

inclusión de trámites simplificados para sacar permisos sanitarios.

Sin embargo, esta ley no ha sido suficientemente difundida, y la mayor parte de los empresarios que pudieran acogerse a alguno de sus artículos la desconocen.

**8.- Si corresponde, ¿existen en su institución Programas, Proyectos, Instrumentos u alguna acción concreta destinada a fomentar la formalización empresarial? (por ejemplo, Programa de difusión de la normativa y procedimientos para formalizarse, dejar cierto % de un subsidio para la formalización, obligatoriedad de formalizarse al término del proyecto, etc.)**

Contestada en la pregunta 2 de este apartado

**9.- ¿A quién cree Ud. que beneficia un aumento de la formalidad empresarial? ¿Por qué?**

Beneficia a la propia MYPE, ya que mientras mayor sea el nivel de formalización de empresas, mayor es la cantidad de recursos recaudado a partir de impuestos, que serán destinados a promover su propio desarrollo.

Además, las empresas formalizadas se encuentran en condiciones de otorgar un trabajo mucho más digno que las que no lo son.

Finalmente, una empresa formalizada tiene la posibilidad de optar a créditos y beneficios financieros a las que no pueden optar las que no lo son, determinantes a la hora de desarrollar y lograr una mayor productividad.

**10.- ¿Qué importancia le asigna usted a la formalización de las actividades económicas? ¿Por qué?**

La importancia radica básicamente en establecer un piso justo de competitividad para

empresas del mismo tamaño.

**11.- ¿Qué impacto y ventajas cree usted que tiene la formalización de la actividad económica en el crecimiento posterior de una microempresa?**

La ventaja es que una empresa formal tiene la posibilidad de optar a créditos y beneficios financieros a las que no pueden optar las que no lo son, determinantes a la hora de desarrollar y lograr una mayor productividad.

**12.- A su parecer, ¿qué iniciativas o áreas deberían desarrollarse orientadas al sector económico informal y para fomentar la formalidad empresarial?**

- Facilitación de trámites asociados a la formalización, no solo ante SII sino que también de permisos municipales y sanitarios.
- Campaña de difusión de ventajas y beneficios de una empresa formal frente a una que no lo es.
- Establecer como política de Estado la obligatoriedad de presentar un grado de formalidad mínimo a la hora de postular a programas gubernamentales.
- Subvencionar los costos asociados la formalización de empresas.

<b>Identificación</b>	Marcos Veragua Gerente de Relaciones Públicas y Gremiales de la Confederación del Comercio Detallista y Turismo de Chile - CONFEDECH
<b>Contacto</b>	<a href="mailto:mveragua@confedech.cl">mveragua@confedech.cl</a>
<b>Fecha de Entrevista</b>	25 de noviembre de 2010

### 1.- ¿Qué entiende Usted y su Confederación por informalidad?

La informalidad es una acción que viene desde hace mucho tiempo y es uno de los elementos que produce una competencia desleal al comercio establecido. He sabido que existen más de 740 mil empresas legales, y existe un número un poco mayor de ilegales, entonces es indudable que es una actividad bastante atractiva para quienes se dedican a esta ilegalidad porque de partida cuentan con un 19 por ciento más a favor y que en vez de ir a las arcas fiscales va a los bolsillos de quienes la practican. Esa es una competencia desleal al comercio establecido que para poder funcionar tiene que cumplir con todos los requisitos que las leyes vigentes exigen: patentes, facturas, impuestos internos, boletas, pagar a los trabajadores, pagar luz, agua, teléfono, para poder funcionar y el costo operacional es muy alto, por eso que hay muchas miles de personas que se dedican a estas actividades ilegales que encuentran que es muy atractivo y por eso que no quieren trabajar en ninguna otra cosa y por eso se arriesgan permanentemente, se van a las ferias libres, a las calles y muchas veces la autoridad hace vista gorda para evitar problemas. Así este problema a través del tiempo se mantiene y en este gobierno también se mantiene y ya nos hemos hecho presente nosotros para que se adopten algunas normas que permitan combatir este flagelo que no solamente afecta al comercio establecido sino también al erario nacional

Reitero que es muy atractivo para quienes practican este tipo de comercio ilegal o actividades clandestinas porque tienen una ganancia de un 19%.

## **2.- ¿Cómo cree que es la situación actual en Chile respecto a la informalidad?**

Yo diría que la situación se ha mantenido. Recién conocíamos el caso de la comuna de La Florida, en que salió a la luz pública que una feria que debería tener 300 personas legales tenía más de 500 ilegales, los famosos “coleros”. Esto viene a ratificar lo que estamos conversando, la gente hoy día en vez de legalizarse prefiere no legalizarse y seguir avanzando y ganarse la plata en forma ilegal. Esto no significa que nosotros estemos en contra de la gente que quiere “*ganarse los porotos*”. De ninguna manera, pero yo pienso la cancha tiene que estar pareja para todos y moros y cristianos deben cumplir las disposiciones legales vigentes. Si no, es una anarquía.

## **3.- ¿Cómo afecta la informalidad al desarrollo económico y social del país?**

Es indudable que perjudica al desarrollo del país, porque: por una parte, por los impuestos, que impide que el Estado llegue a tener mayores recursos para programas de desarrollo social y de desarrollo del país; por otra parte, impide el desarrollo porque ¿cómo es posible que todos estemos pensando en informalidad y no en lo legal!, eso querría decir que estamos fomentando la ilegalidad y ahí la autoridad debe ser más drástica. Nosotros estamos pidiendo que se limiten las facultades que actualmente tienen los alcaldes en las normativas actuales para entregar permisos en la vía pública. La vía pública es de todos los chilenos, no hay nadie que sea dueño de las calles o de los sitios. Entonces limitemos las facultades de los alcaldes para que den permiso en la vía pública. Muchas veces los alcaldes por pagar favores políticos, hacen vista gorda y van entregando permisos para que las personas hagan actividades lucrativas en la vía pública y no ven que con eso están impidiendo un poco el desarrollo de una comuna.

**3.- Sea crea el Estatuto de la Pequeña empresa, y este Estatuto comienza con una ley y nacen de ahí la Ley de Microempresas Familiares, la EIRL, paralelamente se consulta sobre la Ley de Compras Públicas, más adelante salieron otros beneficios tributarios, contabilidad simplificada, hasta llega a la Ley 20.416. ¿qué evaluación general hace en el últimos diez años, 2000 – 2010, en estos avances en políticas,**

## **acciones, orientadas hacia el sector económico informal y el fomento de la formalidad empresarial? ¿Hubo resultados?**

Nosotros tuvimos un trabajo bastante positivo con las autoridades de los Gobiernos de la Concertación, desde que empezó Patricio Aylwin, y todos estos Gobiernos, e incluyo también al Gobierno actual, Sebastián Piñera, todos los gobiernos le están dando la importancia que requiere la pequeña empresa, todos ellos han impulsado medidas de fomento y apoyo a este sector, porque el argumento es que este sector - que está integrado por casi el 97 por ciento de las empresas formales del país- son las que entregan más o menos el 80 por ciento de la mano de obra, de los puestos de trabajo. Entonces todos los gobiernos han comprendido esta situación, y por eso han implementado medidas especiales de apoyo a la pequeña empresa. Ahora bien, siento que el avance, en el caso nuestro, de las superficies comerciales es alarmante porque el gran problema que tienen los pequeños empresarios del comercio es el acceso al mercado. Se han sancionado algunas leyes, de microempresas familiares, de Responsabilidad Limitada, el Estatuto PyME, pero no apuntan al corazón del problema de las Pymes que es el acceso al mercado, el acceso a las fuentes de financiamiento, el acceso a la capacitación, el acceso a la tecnología. ¿Cómo hacemos que los pequeños accedan a todas estas posibilidades para que puedan mirar con mayor fe y confianza su futuro? Pero yo diría que es indudable, que todos los Gobiernos, hasta el actual Gobierno, se han preocupado y mostrado mucho interés en establecer medidas que apunten en esa dirección.

## **4.- ¿Y hay alguna acción que se debe continuar o que deba reforzarse?**

En estos momentos la CORFO está implementando algunas medidas que van a garantizar el acceso del pequeño empresario a fuentes de financiamiento, porque antes la CORFO ponía a disposición de los bancos los recursos y ¿qué hacían los bancos?, se los daban a sus clientes, entonces cuando uno iba a pedir un préstamo, entonces se habían acabado porque los bancos se los daban a sus clientes. Ahora va a ser distinta la cosa, está terminándose con esa situación. Ese es un caso concreto.

**5.- En el actual Programa de Gobierno. ¿Existen políticas o acciones orientadas hacia el sector económico informal y el fomento de la formalidad empresarial en el país?**

Desde el hecho mismo que el Gobierno de Sebastián Piñera anunció que iba a continuar con el Comité Público y Privado, ya ésta es una buena señal, y se está cumpliendo. Estamos participando nosotros, no solamente en el Ministerio de Economía, sino también en el Ministerio del Trabajo donde hay mesas de trabajo instaladas especialmente para tratar los problemas de la pequeña empresa.

**6.- ¿Seguiría trabajando el Consejo Público Privado en forma paralela al Consejo Consultivo?**

Efectivamente, una instancia es el Consejo Consultivo para las empresas de menor tamaño que está inserto en la ley del estatuto MiPyME y el otro es el Comité Público y Privado. Se está dando la posibilidad de participación a los gremios, y los gremios están utilizando esa instancia para poder participar, en igual forma que cuando lo hacíamos en los Gobiernos de la Concertación. Y nosotros que no somos políticos, tenemos que aprovechar esa instancia. ¿Para qué? Para lograr cosas en beneficio del sector que representamos, porque nosotros no tenemos otro norte que ése.

**7.- ¿Qué evaluación general u opinión tiene respecto a la aplicación de la Ley 19.749 que establece normas para facilitar la creación de Microempresas familiares?, ¿cree que ha sido buena? ¿Qué se puede mejorar?**

Yo creo que ha sido una buena iniciativa que tal vez se podría perfeccionar. Ahora dentro de los anuncios que hizo Sebastián Piñera, están las medidas a agilizar la puesta en marcha y la creación de nuevas empresas. Y se están poniendo tiempos bastante reducidos. Ese solo hecho ya es un avance importante, que también va en la dirección correcta. Este gobierno ha llegado con bastante inteligencia, no está quedándose dormido, está yendo por el camino correcto. Y pensamos nosotros que va a seguir por ese camino. Todos los gobiernos han mostrado preocupación e interés por apoyar este sector.

**8.- ¿Cuál es su evaluación a priori puede realizar de la Ley N°20.416 que fija normas especiales para las empresas de menor tamaño (conocida como “Estatuto PyME”), como herramienta que fomenta a la formalidad empresarial?**

No ha sido tan rápido, porque hay una serie de cosas. Es indudable que esa ley definió quién es pequeña industria, quién es pequeño empresario, quién es microempresario, quién es mediano, por ahí creo que es una cosa más o menos positiva, pero la implementación del estatuto mismo no ha ido tan rápido, falta mayor agilidad y coordinación entre los servicios que tienen que ver con este sector, porque muchas veces falta información en los mismos organismos públicos que están involucrados.

Ese es la conciencia que hay que seguir haciendo, y esa conciencia no sólo le cabe a las autoridades de Gobierno, al parlamento sino también a nosotros, que somos los gremios, por eso también nosotros, dentro de nuestras acciones, llamamos a los informales a que se formalicen, porque formalizándose pueden tener acceso a muchos elementos, instrumentos del Estado que en forma ilegal no la van a tener.

**9.- ¿A quién cree Ud. que beneficia un aumento de la formalidad empresarial y por qué?**

Al aumentar la formalidad, aumenta la cultura del país. Debemos llegar a ser esa cultura de un país ordenado. En el extranjero algunos nos admiran. Nosotros tuvimos recién un congreso internacional, donde 300 delegados extranjeros nos vinieron a ver. Cómo es posible que los delegados y turistas extranjeros nos vengan a decir ¡qué lindo es su país!, ¡qué orden!, ¡qué limpieza!, ¡qué belleza!, refiriéndose a las calles y nosotros aquí y nosotros somos más papistas que el Papa. ¡Todo lo encontramos mal! Y gente del extranjero, que viene de Puerto Rico, de República Dominicana, de Brasil, de Paraguay, de Colombia, nos dice ¡qué lindo es su país! Los chilenos somos muy exigentes. Yo soy de un sentido muy nacionalista, muy optimista también. Somos un país inconformista y por eso tenemos que trabajar para ser una cultura, donde toda la gente cumpla el rol que le

corresponde y si hay informales, trabajemos para que se formalicen porque formalizándolos indudablemente vamos a ganar como país, vamos a ganar más recursos para el Estado y vamos a trabajar mejor.

Y muchas veces la ilegalidad, ya está comprobado, en grandes centros, atrae a la delincuencia. Eso también es otro flagelo, que entre esas ventas clandestinas, callejeras, se amparan para hacer sus fechorías.

**10.- ¿Qué impacto y ventajas cree usted que tiene la formalización de la actividad económica en el crecimiento posterior de una microempresa?**

Yo diría que sí, hasta desde el punto de vista psicológico, porque yo que soy informal siempre voy a tener la Espada de Democles ahí, que en cualquier momento me va a llegar, y voy a estar intranquilo, desconfiado. Entonces, la formalidad le va a permitir a ese hombre trabajar tranquilo, le va permitir ordenarse, y también a los que le rodean, trabajar con confianza, sabiendo que están cumpliendo con las disposiciones legales vigentes. Pero si se mantienen siempre ilegales, incluso los mismos que lo rodean van a estar con la desconfianza. Si se formaliza se le limpia el camino, puede mirar con mayor fe y confianza el futuro.

Esto en el caso que tengan domicilio conocido, porque también tenemos el caso de los que no tienen domicilio conocido. Nosotros hemos escuchado a inspectores de Impuestos Internos que no pueden fiscalizar a los callejeros porque el argumento es que ellos no tienen domicilio conocido.

**11.- A su parecer, ¿qué iniciativas o áreas deberían desarrollarse orientadas al sector económico informal para fomentar la formalidad empresarial?**

Yo pienso que, en primer lugar, una campaña de difusión. Hay mucha gente que no sabe. Esa campaña de difusión tiene que incluir los beneficios que le va a traer a ese hombre e incentivarlo a formalizarse. Porque si el hombre no sabe. Ud. estando en la informalidad

está expuesto a esto y Ud. en la formalidad puede tener acceso a todo esto que le estamos diciendo: en primer lugar trabajar tranquilo, en segundo lugar acceso a los instrumentos que el Estado le brinda a los trabajadores independientes formalizados. Otra cosa, asociatividad, incorporémonos a una organización gremial que nos agrupe y que nos represente ante los poderes del Estado como hacen las Cámaras de Comercio, las Asociaciones Gremiales, la Confederación Nacional, como la nuestra, porque cuando nosotros luchamos por las legítimas aspiraciones de la gente que representamos, estamos diciendo Ud. es informal o formal, entonces ahí se está viendo un real beneficio para ellos. A través de la misma Confederación pueden lograr todos estos accesos a los instrumentos que el Estado el da y que manteniéndose en la ilegalidad nunca los van a tener.

<b>Identificación</b>	María Asunción Cekalovic Directora Centro de Emprendimiento Ideactiva, Municipalidad de Estación Central
<b>Contacto</b>	<a href="mailto:mcekalovic@gmail.com">mcekalovic@gmail.com</a>
<b>Fecha de Entrevista</b>	Respondida vía email con fecha 29 de noviembre de 2010

### **1.- ¿Qué entiende Usted por informalidad?**

La entiendo de dos formas:

1.- No contar con patente, boletas, registro y apertura de actividades en SII, registro en el servicio de salud, en caso de negocios relacionados con alimentos, salud.

2.- La informalidad que presentan los empresarios en los procesos relacionados con pago a proveedores, servicio a clientes, entrega de productos a tiempo, cumplimiento de compromisos adquiridos. Creo que este punto es aún más preocupante que el anterior, ya que genera círculos poco virtuosos para el mejoramiento de los procesos de la gestión de negocios.

### **2.- ¿Cuál es su visión respecto de la realidad actual de la informalidad empresarial en Chile?**

Enfocándose en las pequeñas empresas, la informalidad empresarial es prácticamente transversal para todos los microempresarios que no tienen una formación técnica o superior en el área de negocios y conocimientos detallados de economía ni de evaluación de proyectos, lo que genera desde un principio una desorientación de método eficiente para iniciar un negocio, lo que trae como consecuencia desorden e informalidad.

Por ejemplo, un error típico es no considerar dentro de los gastos el sueldo del mismo microempresario, y creer que lo que ingresa al negocio es netamente ganancia del negocio que servirá para invertir en activos, pero se deja de lado el o los sueldos de los involucrados

directos, quedándose sin sueldo inicialmente, trayendo como consecuencia una completa informalidad en los sueldos y obviamente imposiciones, como también provisiones de salud.

### **3.- Según su opinión, ¿Cómo afecta la informalidad al desarrollo económico y social del país?**

Dentro de las variantes de la informalidad en las empresas se pueden exponer los siguientes casos que traen perjuicios al desarrollo económico del país y un estancamiento en el desarrollo social del país:

1.-Las empresas que no pagan impuestos o que lo hacen parcialmente, por ejemplo la panadería de un barrio que no acostumbra dar boleta, produce en el Estado un perjuicio económico, al existir dineros que no ingresan por medio de impuestos, traduciéndose en una reducción en el tamaño de las arcas fiscales con las cuales se podrían emprender proyectos de índole social y también cultural.

2-. Las empresas que no pagan patente ni impuestos, empiezan a funcionar fuera de los marcos legales de las leyes del estado, generando un perjuicio propio en vías del desarrollo, expansión y modernización del negocio, que no compite en iguales condiciones con los negocios que si pagan patente y varios.

3-. Los trabajadores que participan en empresas donde cuyos sueldos no imponen, suelen no estar afiliados a un fondo de pensión, ni contar con seguros de trabajo, lo cual ante una eventualidad de un accidente laboral, la persona no contará con respaldo económico para enfrentar la situación. Al no imponer, estas personas cuando llegan a la edad de jubilar están obligadas a seguir trabajando para poder vivir, impidiéndose de la oportunidad de jubilar. En perspectiva a futuro, esto le traerá como consecuencia a aquel trabajador un deterioro forzado de la salud, ya que se verá obligado a continuar trabajando mientras su cuerpo físico y su capacidad mental decrecen, trayendo como consecuencia mayores riesgos a la salud y posiblemente un encarecimiento en el costo de la vida, pues aumenta la

cantidad de visitas y tratamientos médicos como también el consumo de remedios. Finalmente la calidad de vida de la persona es cada vez más baja. Por otro lado y análogo a lo expuesto esta situación implica que el estado tendrá que destinar mayor cantidad de dineros para destinarlos a pensiones, disminuyéndose en las arcas fiscales dineros que pudiesen tener como destino el desarrollo social del país.

4-. El sector donde se desenvuelven empresas informales en muchos casos pueden suponer la venta de artículos ilegales, como artículos piratas o también de artículos adquiridos ilícitamente, como artículos robados, y la no regulación de este mercado trae como consecuencia problemas sociales, de gran impacto en la gente, como robos y asaltos de artículos que luego serán vendidos en el mercado negro.

5-. La informalidad también afecta negativamente en los círculos virtuosos en el sistema económico, socavando la posibilidad de generar nódulos de producción.

**4.- En su opinión, ¿Qué evaluación general hace respecto a los avances en los últimos 10 años de las políticas y acciones orientadas hacia el sector económico informal y el fomento de la formalidad empresarial? (¿Se realizaron acciones? ¿Hubo resultados?, ¿Se debe continuar o reforzar alguna acción?)**

No corresponde realizar una evaluación acabada de los avances a nivel de políticas centrales.

**5.- En el actual Programa de Gobierno y en su institución, ¿Existen políticas o acciones orientadas hacia el sector económico informal y el fomento de la formalidad empresarial en el país?**

No corresponde efectuar un análisis de las políticas de la actual administración del Gobierno central.

**6.- ¿Qué evaluación general u opinión tiene respecto a la aplicación de la Ley 19.749 que establece normas para facilitar la creación de Microempresas familiares?**

No corresponde realizar una evaluación de la Ley

**7.- Qué evaluación a priori puede realizar de la Ley N°20.416 que fija normas especiales para las empresas de menor tamaño (conocida como “Estatuto PyME”), como herramienta que fomenta a la formalidad empresarial?**

No corresponde realizar una evaluación de la Ley

**8.- Si corresponde, ¿existen en su institución Programas, Proyectos, Instrumentos u alguna acción concreta destinada a fomentar la formalización empresarial? (por ejemplo, Programa de difusión de la normativa y procedimientos para formalizarse, dejar cierto % de un subsidio para la formalización, obligatoriedad de formalizarse al término del proyecto, etc.)**

No existen acciones orientadas a fomentar la formalización empresarial

**9.- ¿A quién cree Ud. que beneficia un aumento de la formalidad empresarial? ¿Por qué?**

En primer lugar, beneficia al Estado mediante la tributación que realizan las empresas en el Servicio de Impuestos Internos, recursos que son recaudados a nivel central. Así también los organismos descentralizados del Estado como lo son las municipalidades recaudan ingresos de las empresas mediante el pago de las patentes municipales.

No obstante, no sólo el Estado se beneficia de la formalidad empresarial, también se beneficia el sistema económico en su totalidad, ya que permite que a las empresas competir en igualdad de condiciones, ya que todas juegan con las mismas reglas, junto con construir lazos de confianza entre las mismas empresas, permitiendo la contratación entre empresas y la

generación de nodulos comerciales. Tal como señalé en la primera pregunta, la informalidad también se encuentra en el interior de los procesos de empresas que pueden estar legalmente conformadas. Al formalizar las actividades económicas en este sentido se estaría también círculos virtuosos apoyados en la confianza, que benefician también clientes y trabajadores.

También son beneficiados los trabajadores afiliados al sector formal, ya que cuentan con un sistema previsional, un sistema de salud para ellos y sus cargas familiares, y también son protegidos por las leyes laborales, pueden ser apoyados por la Dirección del Trabajo en caso de ser víctimas de alguna arbitrariedad injusta al interior de la empresa. En este aspecto, los trabajadores del sector formal cuentan con una mayor seguridad en cuanto a sus ingresos, y en el caso de perder su empleo pueden acceder al Seguro de Cesantía, y en caso de ocurrir un accidente laboral los gastos médicos serán ya cubiertos.

Así también hay un beneficio a los clientes o usuarios de las empresas que están establecidas formalmente, ya pueden contar con las garantías de la Ley del Consumidor, o la previa inspección sanitaria. Además como la empresa está legalmente identificable es posible realizar demandas judiciales en caso de que el cliente se vea perjudicado con el producto o la transacción entre privados.

Finalmente, la sociedad en general se ve beneficiada, al disminuir las externalidades que implica la precariedad laboral y la seguridad en cuanto a lo lícito que son los productos que están siendo comercializados.

#### **10.-¿Qué importancia le asigna usted a la formalización de las actividades económicas? ¿Por qué?**

Considero que la formalización de las actividades económicas es un paso importante para el desarrollo del país. Es algo común que los países subdesarrollados tengan tasas de informalidad altas, incluso superiores al 50%. Esto limita el desarrollo de los países, porque la potencial recaudación fiscal se vuelve limitada y esto estrecha la capacidad del Estado al

momento de generar políticas públicas. Además, la formalización de las actividades económicas restringe la proliferación de tráfico de productos que pueden ocasionar daños a quién compra (como medicamentos en altas dosis, o que posean ingredientes con efectos colaterales de importancia, o la manipulación elementos tóxicos) o daños sociales (como la seguridad si no se restringe la venta de armas).

### **11.- ¿Qué impacto y ventajas cree usted que tiene la formalización de la actividad económica en el crecimiento posterior de una microempresa?**

Cuando a una microempresa se le presente la oportunidad de crecer y ésta necesite de una inversión, necesitara de créditos, que podrían ser proporcionados por entidades bancarias las cuales le pedirán como requisito a la microempresa certificados que demuestren sus flujos de dinero con los cuales puedan evaluar el tamaño del préstamo. Una empresa que no pueda demostrar el tamaño de los flujos de dinero, muy probablemente no conseguirá que una entidad bancaria le preste dinero para poder hacer la inversión. También en el estado tiene fondos concursables para poder hacer crecer microempresas y para poder postular a estos fondos, será necesario que la microempresa este respaldada por un marco legal en sus actividades. Estas son oportunidades que una empresa informal no podrá aprovechar, disminuyendo sus oportunidades de crecimiento.

Por otra parte una empresa que se encuentre formalmente establecida podrá exponer sus productos o servicios ante los ojos del mercado de forma abierta y segura, pudiendo forjar una historia y prestigio que la mayoría de los clientes respalda, pues la gente busca confianza en el producto o servicio que se desea adquirir.

Sin embargo, la formalidad en términos legales no siempre tiene impactos ventajosos en las microempresas. La formalización implica también cambios en la estructura de costos de la actividad económica, debido al pago de impuestos y permisos, el costo que implica también el pagar a un contador para que realice los trámites en el SII, si es que al interior de la empresa no hay quién sepa de contabilidad. Eso puede implicar que la actividad económica deje de tener una rentabilidad que permita mantener el interés del empresario.

**12.- A su parecer, ¿qué iniciativas o áreas deberían desarrollarse orientadas al sector económico informal y para fomentar la formalidad empresarial?**

En primer lugar debiese promoverse el avance de la formalización de procesos empresariales. Una vía para ello podría ser la promoción de certificaciones de calidad en las empresas, donde los costos para acceder no sean altos para que sólo puedan postular grandes empresas.

Además, considero es muy acertado el enfoque de disminuir los trámites, y con ello el tiempo y el coste que implica el abrir una empresa de forma regular. A Chile le queda aún por avanzar en esto, pues la generación de nuevas actividades económicas no se suele hacer en miras al emprendimiento, sino en situaciones de crisis económicas o pocas fuentes de empleo, en donde muchos optan por realizar actividades fuera de lo regular.

<b>Identificación</b>	Mario Astorga Director Ejecutivo del Centro de Investigación de Políticas Públicas para la PYME- CIPYME
<b>Contacto</b>	<a href="mailto:mastorga@cipyme.cl">mastorga@cipyme.cl</a>
<b>Fecha de Entrevista</b>	27 de noviembre de 2010

### ¿Qué entiende Usted por informalidad?

Podemos identificar dos situaciones de informalidad relacionada con las actividades económicas: la informalidad jurídica, en la que habitan aquellas empresas que tienen interacción con el comercio, pero no al amparo de las normas comerciales, por ejemplo, compran y venden pero no se preocupan de hacerlo bajo el amparo de las normas tributarias (comprar con IVA, vender con IVA), todas sus transacciones no están al amparo del Código de Comercio. Por otro lado, está la informalidad laboral, que son empresas que teniendo algún grado de formalidad jurídica - es decir tienen iniciación de actividades - mantienen a sus trabajadores sin contrato, no los reconocen, etc.

Yo he visto analizar los dos tipos de informalidades, por lo tanto no quiero decir cuál es informalidad y cuál no es, porque para mí las dos son informalidades, ambas necesitan ser atacadas de alguna manera.

La informalidad a mi juicio no tiene que ver con gestión, o sea yo puedo tener medianas empresas formales jurídicamente pero informales en su gestión, y puedo tener microempresas informales jurídicamente pero formales en su gestión; no es un tema asociable a la gestión. Tampoco la informalidad es asociable a la sobrevivencia, yo puedo tener empresas informales que no son de sobrevivencia. Ahora hay una masa grande de empresas informales que son de sobrevivencia, pero hay muchas empresas informales jurídicamente que no son de sobrevivencia, que sencillamente lo hacen como una vía de tener una relación más barata con el Estado, y ya en el extremo porque no pueden tener una relación con el Estado, hablemos de los ilícitos. Hay muchos que no son ilícitos, pero que

quieren tener una relación más barata con el Estado, no quieren pagarle impuestos al Estado, no quieren pagarle IVA al Estado, etc.

Yo creo que es importante reconocer todas estas distintas categorías y después decir de cual informalidad quiero hablar, porque si estamos hablando de informalidad y no estamos diciendo de cuál de ellas, estamos mezclando peras con manzanas, porque los efectos que hay desde el punto de vista de política pública son distintos. Por ejemplo cuando tú hablas con Tokman, él está esencialmente interesado en la informalidad del trabajo, y en ese sentido no son solamente las empresas informales las que le preocupan a él sino que le preocupan todas las que tienen informalidad laboral, que son muchas más. Piensa que en Chile hay 400.000 empresas formales que tienen empleos formales cero. Porque para que una empresa venda - estamos hablando de una empresa formal, que vende IVA, activa - para que venda aunque sea un peso necesita un trabajador. Si esa empresa vende un peso y dice que no tiene trabajadores, ni siquiera el dueño es trabajador de la empresa, es mentirosa. El Estado debiera decirle oiga, dígame alguien trabajó dos horas por lo menos, pero no me puede decir que no hay trabajo en su empresa. Y hay 400 mil.

### **¿Y cuál es su visión respecto de la informalidad empresarial?**

Esto es como una escala. Esa escala está construida para la empresa que envía hombres a la luna. Para la empresa que envía hombres a la luna la escala es buena y puede ir dando los pasos y llegar a la luna, pero para el tipo que vende sopaipillas el primer peldaño es inhabilitante, porque es tan exigente que lo inhabilita, lo demora, le hace tener unos costos horribles, que finalmente si él quiere superar el primer peldaño termina siendo mucho menos competitivo; si hiciera todo lo que le pide el código del trabajo, lo que le pide el código tributario, lo que le pide el código municipal y el código laboral, comercial, etc., en definitiva él tendría un costo de operación tan alto que ya sería ineficiente, porque la escala fue echa para el hombre que llega a la luna, es decir estuvo pensada para grandes empresas, grandes proyectos, no estuvo pensada para el tipo que hace zapatos en forma artesanal, que hace muebles en forma artesanal. Y es posible dar montones de ejemplos.

Por ejemplo, en el tema laboral ahora se está discutiendo nuevamente, se puso de acuerdo la CUT con la CPC y de qué discuten cuando hablan de cosas laborales: de la negociación colectiva, el derecho a huelga, el derecho a reemplazo de trabajadores durante la huelga, los beneficios de los huelguistas son extendibles a los no huelguistas, cosas de ese tipo y eso no tiene nada que ver con la problemática de relaciones laborales, de trabajo, de las pequeñas empresas, que producen el 70% del empleo. En el 70% del empleo el tema es otro. Por ejemplo, ustedes saben que a una pequeña empresa, al igual que la empresa grande le obligan a tener el horario concreto de trabajo en el contrato, y resulta que la pequeña empresa, por definición, no cumple ese horario. O sea el comercio puede hacerlo porque hay un horario legal de apertura y cierre, pero una pequeña mueblería no le llega la madera durante tres días, manda a los trabajadores para la casa, no los va a tener dándose vueltas, no hay nada qué hacer, pero cuando llega en vez de trabajar durante ocho horas trabajan durante 14, durante tres días de nuevo, y tú crees que hay alguien que vaya a cambiar los contratos por estos tres días y después se los cambio por otros tres días, imposible!. Porque la ley fue hecha así, no hay una transición. O yo estoy 100% o no estoy. No hay la posibilidad estar un 50%. No hay transición, no hay esquema, no hay modularidad. En lo mismo de lo laboral, por ejemplo, es típico de las pequeñas empresas, sobre todo la pequeña industria, el día sábado después que se cierra, se baja la cortina, no todos los sábados pero algunos, y se juega un partido de fútbol, unas manos de dominó, de cacho u otro. Si llega un inspector en ese momento esa es multa segura, porque si el trabajador firmó la salida no puede estar en la empresa, y si no ha firmado la salida tendría que estar ganando horas extraordinarias porque está dentro de la empresa. Entonces si tú hoy día sales con el Código del Trabajo, tú podrías cerrar perfectamente el 80% o el 90% de las empresas porque hay algún elemento del Código del Trabajo que no están cumpliendo y que es una multa grave. Y así te vas con el Código Sanitario, por ejemplo, tú sabes que para tener un restaurant en Chile no existen los restaurants chicos, existen los restaurants solamente. Entonces el restaurant te obliga a tener un baño para hombres, un baño para mujeres; si tienes hombres y mujeres trabajadoras, debes tener baño para hombres trabajadores y baño para mujeres, además del baño de lisiados. Imagínate un restaurant chico que debe tener cinco baños, ya se le acabó el espacio. Por lo tanto, todos los restaurants chicos son ilegales en este país, porque no tienen cinco baños y podrían ser

clausurados. Hay algunos funcionarios más criteriosos que otros. Pero qué pasa si de repente llega un funcionario no criterioso y lo cierra o no lo deja abrir. El tipo construyó su restaurant, ya pasan dos años tratando de abrir y no lo pueden abrir nunca, y quiebra. Y todo el mundo pierde: pierde la sociedad, el empresario, los trabajadores Solamente quiero hacer fuerte el punto, en el sentido de decir que hay una parte de informalidad que es voluntaria, que quiere tener una baja relación de costo con el Estado, pero hay una parte muy importante en la informalidad que es imposibilidad más que informalidad. Es imposibilidad de cumplir con las exigencia que el Estado me impone para crear una empresa, porque el Estado me impone exigencias como si yo fuera grande.

Hay mucha informalidad que tiene que ver con desconocimiento, por ejemplo, la masa de empresas que inician actividades pero que no tienen patente comercial, es gigantesca. No saben que tiene que obtenerla. Estas empresas hacen su iniciación de actividades, pagan sus impuestos todos los años y de repente se les deja caer un fiscalizador y les pone una multa porque no ha pagado la patente comercial hace 5 años atrás. Entonces hay informalidad por desconocimiento, son distintas categorías porque éste último lo arreglo con capacitación, lo arreglo con un procedimiento: instruyo al funcionario de Impuestos Internos, al momento de entregarle su iniciación de actividades saco un papelito que diga que esto no es válido hasta cuando no obtenga su patente comercial y me evito el problema adicional de gente multada; por cosas de voluntad política. Ésa es una manera. El que no puede cumplir tengo otra manera: tengo que cambiar las leyes, tengo que simplificarlas, tengo que darme plazos de moratoria y el que no cumple porque le conviene no cumplir, a ése tengo que aumentarle la sanción.

O sea, si hablo de la informalidad como un paquete no tengo solución pero si la focalizo empiezo a tener soluciones.

### **3.- Entonces, ¿cómo cree Ud. que afecta la informalidad al desarrollo económico y social del país?**

Es fatal. El primer problema que tienes es que cuando tú no sabes qué pasa, no puedes hacer nada. El tema central que tenemos con la informalidad es que nadie sabe. Nadie tiene idea en este país cuantas microempresas informales tenemos, dónde están, qué empleos significan, cuánto venden, cuánto compran; no lo sabemos. Pueden ser más o menos que las microempresas formales, y mientras no sepas eso, ¿cómo vas a construir políticas?, ¿cómo inicio el proceso de formalización?, ¿son más rurales que urbanas?, ¿son más urbanas que rurales?, ¿son más de mujeres que de hombres? Todo eso cambia la política, entonces el primer daño que se hace es que al no tener información no puedes hacer nada con eso, no sé si son pegas temporales o de sobrevivencia, si es la segunda o primera renta de la familia. Si no sabemos todo eso, cómo trabajamos. No sabemos si es creciente o decreciente, si es primer o segundo ingreso. ¿El trabajo con la informalidad lo vinculo a política social, vulnerabilidad y desempleo; o lo vinculo a política económica, productividad, crecimiento, aumento de la competitividad, etc? Ese es el primer elemento, que nos deja una masa indefinida de personas al margen de cualquier política pública, al margen de la integración vertical, al margen de la integración horizontal, al margen del encadenamiento productivo, etc.

Si me voy al extremo de Perú, esa informalidad se convierte en una cadena, de la cual es súper difícil salir porque si yo vendo negro no me sirve de nada comprar blanco. Para qué voy a comprar con IVA si no puedo vender con IVA, por lo tanto voy a promover a proveedores que me vendan sin IVA. Es un círculo que llega como en el caso de Perú, según De Soto, de “La Revolución Silenciosa”, que habla que hay un 68% de la economía peruana que es informal. Porque en torno a la empresa informal además hay una serie de informalidades que tienen que ver con los títulos de dominio donde están las empresas, con los títulos de dominio de los vehículos que usan las empresas, es de la empresa, no es de la empresa, es de la suegra de la empresa, porque también se empieza a dar que en los sectores más vulnerables, la empresa no está constituida sobre los bienes del empresario o del emprendedor sino que está constituida sobre la comunidad del grupo familiar del

empresario. Entonces de repente es la suegra, el suegro, es el papá, es la mamá, es el hermano y que hace súper complicada la relación porque es alguien que también es tan vulnerable como el emprendedor y está sacrificando bienestar presente por mayor bienestar futuro. Es una inversión. Está esperando pero no siempre pasa. Pero como no siempre es claro, no es transparente, como no tiene estado financiero, la persona que puso la casa ve que el empresario está mejorando porque tiene un autito, y él que puso la casa no le llega nada, entonces empieza el conflicto, y como hay informalidad, existe un alto riesgo de conflicto social, de perder capital social, de perder capital de relaciones, de redes, de networking, etc.

**4.- En cuanto a las políticas públicas respecto a la informalidad, ¿cree Ud. que ha habido avances en los últimos diez años?**

Yo creo que casi nada. Para mí, en general, a menos de que me demuestren lo contrario, yo no puedo hablar de empresa como un instrumento de la política social. Cuando yo hablo de empresa, hablo permanentemente de un instrumento de la política económica, porque en una empresa existe participación en el mercado, para generar cierto beneficio al empresario, dar un empleo. O sea tiene un rol social la empresa, un rol social productivo. Si yo creo una empresa con el objetivo de disminuir el desempleo y es de mentira, a eso yo no lo llamo empresa. A mí esa informalidad no me preocupa. Hay que sacarla a un lado. Si creé una empresa que la tengo haciendo pan porque en vez que estén desempleados y como sé que no pueden salir porque están lejos, en un bolsón de pobreza, el hacer pan permite que no estén desempleados y que no haya delincuencia, ¡perfecto!, pero a eso no le llamemos empresa, llamémosle proyecto comunitario u otro. Pero si es empresa, ya sea formal o informal, es porque tiene una concepción de mercado. Tiene ganas de vender algo, y tiene ganas de ganar plata o dar empleo. La función objetivo del microempresario es súper variada, eso sí hay que tener claro. Puede haber un empresario cuya función objetivo es ser independiente, son muchos, incluso a nivel de pequeña empresa. Todavía tenemos un porcentaje altísimo de pequeña empresa cuyo objetivo central no es aprovechar la oportunidad de mercado sino que es la independencia. Cuando tú le preguntas por qué creó esto, la independencia es más importante que oportunidad de mercado. Entonces, en ese

contexto, tú te encuentras en general, con un país cuya inteligencia ha estado demasiado obnubilada mirando los resultados macros. ¿Qué significa esto? Me miro y me encuentro lindo, crezco al cinco por ciento, y todo el resto del mundo crece al dos. Incluso cuando crecí al cuatro por ciento, que fue el periodo de Bachelet, que fue el más bajo, Europa creció al uno o decreció. El desempleo disminuyó un poquitito, etc. Y todo va para mejor. Este año creceremos al cinco dos por ciento y el próximo capaz que crezcamos el siete de nuevo, entonces somos tan lindos que qué sentido tiene mirar la pequeña, qué sentido tiene mirar a la informalidad. No pesa. No la veo. O sea la veo en el momento de la elección, en el momento de los discursos políticos, pero en términos reales sigo haciendo leyes que están pensadas en Codelco, en la papelera, en la salmonera, en los exportadores de vino, etc. Para allá va el pensamiento del desarrollo económico del país. Entonces lo que ha habido de microempresa informal, lo que ha habido de informalidad, en este país ha tenido que ver con lo social, ha tenido que ver con la microempresa como un freno al desempleo, como un camino para que la mujer aporte un segundo ingreso al hogar, o la mujer jefa de hogar pueda sacar adelante a su familia. Por eso, tenemos una serie de exégesis de esta señora que vendiendo empanadas logró que sus tres hijos fueran doctores. Pero, en definitiva, esos son agujas en un pajar, de éxitos frente a un millón de casos de informalidad que lo único que han hecho es precarizar la pobreza, mantener la pobreza en status quo sin perspectiva a largo plazo.

Lo que yo creo esencialmente es que no es que hayamos tenido malas políticas públicas hacia la informalidad, lo que pasa es que hemos tenido políticas públicas hacia la informalidad social, hacia la microempresa social, de sobrevivencia, de pobreza, y no hacia la microempresa informal que puede generar valor agregado, que puede generar riqueza, que puede tener capacidad de acumulación. Hay una clasificación súper útil de microempresa, que se habla microempresa de sobrevivencia, microempresa de acumulación básica y de acumulación acelerada. Las políticas públicas, si es que han habido, han habido a las microempresas de pobreza, de sobrevivencia, pero de acumulación básica y de acumulación acelerada no ha habido. Y por lo tanto, la informalidad está ahí.

Me recuerdo que en el Consejo de Equidad, mis colegas economistas se escandalizaron con las cifras de la eventual tasa de informalidad y por lo tanto, hay que formalizarlos a todos, pero antes de formalizarlos, cambia las leyes, porque si los formalizas con estas leyes, lo único que están generando es desempleo. Con estas leyes si yo los obligo a todos a ser formales, como lo entiende la legislación, estoy generando puro desempleo. Además con leyes que son absolutamente discriminatorias en contra del pequeño. Voy a aportar la más extrema. La patente municipal, por ejemplo, una persona que vende 200 lucas en lechugas debe pagar como mínimo 60 lucas de patente porque es el mínimo, no hay una proporción. 60 lucas es el mínimo aunque yo no venda nada. Pero si yo soy suficientemente grande hay un máximo, por lo tanto para el décimo local de Falabella, le sale más barato que el noveno y que el octavo. Por lo tanto, proporcionalmente paga menos impuesto Falabella en patente municipal que la persona de las lechugas. Esa es la legislación que tenemos. No sólo discrimina a favor de las grandes sino que discrimina contra de la pequeña. Entonces cuando se dice formalicemos, ¡claro! formalicemos, pero no con estas leyes. Yo siento que mientras no haya una política seria que diga: lo que queremos es que todos tengan empleo, que todos tengan contratos de trabajo, que todos tengan formalidad laboral, y que el Estado sepa exactamente cuánto produce quién. Si eso me importa yo debo preocuparme de cambiar las normas y las leyes. Porque eso no va a ocurrir con las leyes actuales salvo que esté dispuesto tener esta masa gigantesca de desempleo. Yo no sé cuánto, pero puede ser perfectamente 30 por ciento de desempleo.

**4.- Respecto a algunas de la leyes que se han creado para regularizar y formalizar las microempresas, está la ley de Microempresas Familiares ¿Qué opinión e importancia tiene esta ley?**

Ninguna. Cuando tú tienes un proceso cultural, y tú quieres transformar ese proceso cultural con una ley, es la tontera más grande. La ley está bien, pero la ley tendría que haber ido acompañada de una capacitación primero, y una fiscalización después a las municipalidades. Pero si los funcionarios municipales que tienen que ver con las patentes no saben de la existencia de la ley de microempresa familiar o sienten que es “poco beneficiosa” la ley para su Municipalidad donde trabajan, es ley muerta. Y eso es lo que

ocurrió. Muchas veces llega el microempresario y dice esta ley me conviene, va a la Municipalidad y le dicen que no, que esta ley no es así, que no le conviene y chao. Entonces tenemos seis mil microempresas familiares y el universo teórico potencial son 600 mil, entonces estamos hablando que en este país hay 595 mil personas que prefieren pagar impuesto cuando no debieran, que prefieren tener una cosa informal cuando no debieran... no creo.

### **5.- ¿Qué ventajas le ve a la formalización? ¿Qué importancia Ud. le asigna?**

Todo el empresario de la informalidad, todo trabajador de la informalidad, tiene que ser atendido como indigente por el sistema de salud y por el sistema de previsión social. Para una sociedad el tener una masa de indigentes que no son indigentes, producto que no supe hacer las cosas, es un costo gigantesco, un costo que debes multiplicar todos los días. ¿Qué porcentaje de la gente que está yendo a las postas, a los consultorios, es gente que llega con carnet de indigente cuando no es indigente? Que tiene un sueldo no tan malo, pero que trabaja en una empresa informal. Y eso lo tengo todos los años y de por vida del trabajador. Lo multiplico por cuantos meses y, a lo mejor, me conviene incitar a esa empresa que se formalice y cambiar las leyes, o por último decir, sabes, yo me hago cargo del 50% de tu cotización, porque me conviene más pagar eso que tener que pagarte una pensión mínima de 120 lucas, cuando jubiles a los 60 años y tener que pagarte durante toda la vida la salud. Tema de números no más.

### **6.- ¿Cuál es el impacto en una microempresa informal convertirse en formal?**

En las condiciones actuales hay que ser menos optimistas de lo que uno pensara. Porque las microempresas informales viven en el entorno informal. O sea, si yo obligo al “gallo” que hace carpetas de cuero en La Pintana a formalizarse, eso no significa que el tipo va a salir a vender a Falabella; él va a seguir vendiendo en sus cinco manzanas a la redonda. Por lo tanto, ¿cuándo conviene? Cuando yo a ese tipo gracias a la formalización le abro otros mercados, le abro otras puertas, pero no es la formalización sola. La pura formalización, lo obligo, tiene más costos, y ¿dónde está el beneficio si sigue vendiendo en su barrio? Porque

funciona en la cadena de la pobreza.

En las Ferias de Microempresarios de las comunas, uno piensa ¿cómo pueden vender a esos precios? ¡Ni traídos de China! Yo compré éstos (muestra unos posavasos) en una de esas ferias. Eran doce individuales y doce de éstos. 10 lucas y me los vino a dejar a la oficina. Uno va a Casa e Ideas y te valen mucho más caro que eso. ¿Por qué hace eso? Porque está acostumbrado a venderle a la viejita de la esquina, y ella tiene pensión mínima, entonces si le cobrara 20 lucas jamás vendería. Entonces el tipo sacrifica su trabajo. Él gana menos que el mínimo. Es menos que el mínimo lo que le pone al producto. Ése es el precio al que puede vender. Trabaja él, trabaja su señora que hace algunas cosas o el marido que hace algunas cosas o el hijo y nada de eso es costo.

Yo fui gerente para una empresa. A mi me tocó la etapa de formalización de la empresa. La empresa tenía como 100 proveedores y eran todos chiquititos. Yo fui a algunos de estos proveedores y era la familia entera trabajando, haciendo volantines, haciendo cosas, haciendo temperas, y por supuesto que lo que yo le pagaba como empresa era menos que si toda esa gente hubiera trabajado por el mínimo. Y trabajaban muchas más horas, porque lo que vendían era pobreza. Entonces para mí, el tema de la formalización tiene que ver con eso. Que desaparezcan esas mentiras que nos estamos haciendo a nivel de descapitalización social. ¿Por qué hablo de descapitalización social? Porque cuando no tienes nada, es tu trabajo. Y si tú estás remunerando tu trabajo, autoremunerando tu trabajo en menos de lo que vale, estás descapitalizando su grupo familiar. Entonces, en la medida que yo formalizo y que el tipo lleva un registro mínimo, se da cuenta que no le conviene hacer más volantines. Si hago 50 tal vez me convenga pero si hago 100 y meto a toda la familia y nadie más puede salir a trabajar, no me conviene el paso. Me convendría más hacer 50 y que alguien tenga el empleo mínimo a hacer 100. Ese el mérito, pero insisto, la formalización yo no la puedo ver como un fenómeno aislado, que presiono y aprieto el gatillo. Por ejemplo, una de las cosas que tenía el proyecto original del Gobierno, era darle dos años de marcha blanca. Para mí, poner dos años con las leyes actuales, era para que quede el griterío. ¿Por qué? Porque con estas leyes, yo en dos años no voy a ser formal, y ¿qué va a pasar cada dos años? Tengo que cerrarla o tengo que darle otros dos años y si le

doy otros dos años ya la cuestión se convirtió en chacra, y si la cierro se convierte en un problema político. Yo puedo dar dos años siempre que tenga primero el compromiso que en dos años cambio las leyes, que limitan la formalidad, que hace poco competitivas a las empresas, leyes laborales, algunas municipales, algunas leyes tributarias.

Piensa lo que hizo Italia con la informalidad. No me importa que sean empresas negras o informales. A mí lo que me importa de ustedes es que den empleo. Yo las voy a dejar pero hasta esta cantidad no más. Pasado esta cantidad los pillo siendo negros y las penas del infierno. Pasado un cierto volumen ya pueden formalizarse, ya pueden pagar el costo al Estado, ya el primer peldaño no es desequilibrante. Hasta aquí hagan lo que quieran. Y así fue como se desarrolló la Emilia Romana y otras. Pero si se pasan de acá y los pillo, vienen multas y cierres, etc.

#### **7.- ¿Qué áreas o qué iniciativas cree Ud. que debieran desarrollarse?**

Primero cambiar las leyes. Yo tengo que asumir que parte importante de la informalidad tiene que ver con el costo de transacción para la empresa de relacionarse con el Estado. Este costo de transacción es inversamente proporcional al tamaño: mientras más chica es la empresa, más caro es el costo de relacionarme con el Estado. Mientras más grande es la empresa, más barata es el costo en la relación con el Estado. Y eso tú lo puedes ver en la Ley de Impuestos de Timbres y Estampillas, en las Patentes Municipales, en lo laboral, etc. No puede ser que el costo de transacción con el Estado de una empresa sea mayor a su valor económico, a su significación económica.

En Contabilidad, existe el principio de materialidad. En las empresas privadas, yo no contabilizo lo que no es necesario contabilizar. Hay ciertas relaciones del Estado con las empresas donde nadie gana. La única que pierde es la pequeña empresa, pero el Estado no gana nada. Te pide cosas que no gana nada, que son inmateriales. Primero eliminemos todo lo inmaterial y segundo eliminemos todas aquellas leyes que están discriminando negativamente

## **8.- Y el tema del Estatuto PYME, ¿fue un avance? ¿Qué cree Ud.?**

Ja. Ja. (ríe). Creo que el Estatuto PYME fue un tremendo saludo a la bandera. Muy poco concreto. El Estatuto casi dice estamos empezando a conversar el tema. A partir de esto empezamos a trabajar, cuando en realidad el Estatuto Pyme tendría que hacerse hecho cargo de veinte años que veníamos discutiendo el tema y ya haber incorporado mejoras, todas éstas que vamos mencionando.

¿Qué me da pena del Estatuto PYME? Que existía la voluntad política de hacer un buen Estatuto PYME. O sea podríamos haber hecho modificaciones en las leyes laborales, teníamos la concurrencia de la CUT, podríamos haber hecho modificaciones a nivel de las rentas municipales porque había acuerdo con la Asociación de Municipalidades. Estaba la oportunidad dada, de moros y cristianos, de llegar a acuerdos mejores, y se quedaron en lo mínimo que fue reconocer la importancia de las pequeñas empresas en el país y que el Estado se ha equivocado en legislar por parejo lo que es disparejo.

Además, mezcló cosas de primera derivada con cosas de la tercera derivada. Todo lo que metió del Acuerdo de Producción Limpia con el tema de la Ley de Quiebras, eso no es relevante al nivel de la mayoría de las micro y las pequeñas y la gran mayoría de las medianas. No se manejan así las cosas en las micro ni las pequeñas. No es ese en el escenario en el que se mueven. No es esa la realidad. No es material nuevamente tener un consultor de quiebra o de cierre para una empresa que en toda su vida vendió 10 millones de pesos. ¿Cómo financio eso?

<b>Identificación</b>	Roberto Soto Gerente Posiciona, Ex Director Desarrollo Económico World Vision
<b>Contacto</b>	<a href="mailto:robertosoto@posiciona.org">robertosoto@posiciona.org</a>
<b>Fecha de Entrevista</b>	26 de noviembre de 2010

### **1.- ¿Qué entiende Usted por informalidad?**

Mi forma de entender la informalidad es aquel productor, microempresario o emprendedor que actúa realizando acciones de compra y venta, entrando al mercado pero sin establecer las formalidades básicas que establece la legalidad. Me refiero a iniciación de actividades ante el Servicio de Impuesto Internos, patentes requeridas por los Municipios, permisos de los servicios de Sanidad, en algunos casos. Sin embargo, a pesar de no tener estos permisos, estas microempresas operan igual.

### **2.- ¿Cuál es su visión respecto de la realidad actual de la informalidad empresarial en Chile?**

La informalidad es alta, porcentualmente no podría estimarla, pero es en alto grado. Sin embargo, la informalidad se da porque los negocios o las unidades productivas, son solamente unidades de negocio de subsistencia. Vale decir no logran pasar la barrera de la subsistencia.

Se trata del colero de la feria, de la gente que vende sopaipillas, de la persona que no tiene una dedicación especial y tiene su taller de confecciones. Muchas veces son solamente un aporte a la economía familiar y no el sustento prioritario.

### **3.- Según su opinión, ¿Cómo afecta la informalidad al desarrollo económico y social del país?**

La informalidad, debido a la magnitud que existe, es sumamente relevante en el

movimiento de la economía. En el fondo, mantiene una población, un porcentaje alto de la población se mantiene gracias a estos flujos económicos, lo que significa que hay gente que si no entrara al mundo informal, no tendría ese poder adquisitivo, lo cual provoca que la economía se mueva. Por ejemplo, un colero que está en la feria, si no fuera colero, no tendría esos ingresos, que sí percibe y con esos dineros puede entrar nuevamente al mercado. A eso me refiero con que mueve la economía. Si tú borraras a todo lo que es informal, la economía no se movería de la misma forma que se mueve hoy.

**4.- En su opinión, ¿Qué evaluación general hace respecto a los avances en los últimos 10 años de las políticas y acciones orientadas hacia el sector económico informal y el fomento de la formalidad empresarial?**

No sé si en los últimos 10 años. Siento que han existido voluntades, sin embargo los avances son bajos y no se han atacados los puntos críticos que causan la informalidad, los problemas de fondo. Hay un tema relevante relacionado con el microemprendimiento. Las políticas más duras en términos de microemprendimiento están atacando la capacitación, por una parte, y por otro lado, el tema de las microfinanzas. Esas son las dos áreas que se han atacado fuertemente. Sin embargo, cuando te hablo de capacitación, se está mirando toda la capacitación para el emprendedor, como si esta persona pudiese adquirir todos los conocimientos que tiene un gran empresario. Y tenemos que ver que son personas que provienen de sectores sociales vulnerables, con limitaciones de formación que limitan el aprendizaje, con limitaciones de capacitación de enfrentarse a una negociación, que muchas veces lo que sabe hacer esta persona es producir un zapato, y lo hace súper bien, pero le falta la comercialización, y si a eso le sumas que al formalizarse tiene que saber cómo se maneja la contabilidad, etc., no veo que sean programas que estén apuntando a ellos.

**5.- En el actual Programa de Gobierno y en su institución, ¿Existen políticas o acciones orientadas hacia el sector económico informal y el fomento de la formalidad empresarial en el país?**

No lo sé. En estos momentos no lo sé.

**6.- ¿Qué evaluación general u opinión tiene respecto a la aplicación de la Ley 19.749 que establece normas para facilitar la creación de Microempresas familiares?**

Yo creo que es un avance, sin embargo falta mucho. Lo que permite es la formalización más rápida, sin embargo, lo que yo he visto es que ha costado bastante implementarla. A mi me ha tocado explicarle a la gente cómo funciona la Microempresa Familiar pero cuando van al Municipio, éste les dice absolutamente lo contrario de lo que dice la ley. Es muy común. Muchas veces el Municipio no sabe aplicar la Ley de Microempresa Familiar.

**7.- ¿Qué evaluación a priori puede realizar de la Ley N°20.416 que fija normas especiales para las empresas de menor tamaño (conocida como “Estatuto PyME”), como herramienta que fomenta a la formalidad empresarial?**

No la conozco.

**8.- ¿A quién cree Ud. que beneficia un aumento de la formalidad empresarial? ¿Por qué?**

La formalidad lo que hace es transparentar algo que está ocurriendo, algo que sí o sí va a ocurrir. Regula eso. ¿Y eso le ayuda a quién? Por una parte al Estado, para sabe lo que está pasando, en base a eso tú puedes tomar mejores medidas y te ayuda a hacer una buena regulación, acorde con las necesidades, y ayuda a los productores y microempresarios a tener un sello de garantía que el mercado está regulado.

Sin embargo, si tú piensas que un microempresario, un colero o una persona que vende en su casa gana 50 mil pesos al mes y de esos 50 mil pesos al formalizarse ya tiene que pagar 10 mil pesos a un contador, mensualmente, no le ayuda. .

**9.- ¿Qué impacto y ventajas cree usted que tiene la formalización de la actividad económica en el crecimiento posterior de una microempresa?**

Esa es una pregunta que uno puede responder por segmento. Uno tiene que pasar cierto límite para que ya tenga ciertos beneficios ser formal, porque de partida es complejo ser formal. Yo creo que hay ciertos segmentos donde al microempresario le conviene ser informal. Si de las 50 lucas que gano al mes, 10 mil tengo que gastarlos en un contador, entre otras cosas, no hay beneficio para él.

Pongámonos en el otro espacio, lo que es relevante para el microempresario, su punto de inflexión, es que tiene que ganar lucas.

**10.- A su parecer, ¿qué iniciativas o áreas deberían desarrollarse orientadas al sector económico informal y para fomentar la formalidad empresarial?**

Se deberían establecer regímenes más livianos o fomentar regímenes más similares a los que tienen los artesanos: boletas más simples, se trabaja con rentas presuntas y no rentas efectivas. No es necesario llevar contabilidad específica. Un tema que simplifica mucho la tarea. Debería simplificarse lo tributario, lo que tiene que ver con las patentes municipales.

Otro tema: un microempresario que se acoge a la Ley de Microempresa Familiar pasa a constituirse legalmente en una persona que tiene un negocio, pero que responde con todo su patrimonio, como persona natural con responsabilidad ilimitada. Entonces cuando arriesga en un negocio, arriesga todo. En ciertos tramos, yo creo que se podría hacer algo como la Empresa Individual de Responsabilidad Limitada, pero no sé si sea necesario tramitarlo en el Conservador de Bienes Raíces, pasar a la Notaría, hacer un extracto, que tiene que venir con el abogado, etc.

<b>Identificación</b>	Víctor Tokman Académico de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales-FLACSO, Consultor División Desarrollo Económico de la CEPAL
<b>Contacto</b>	<a href="mailto:victor.tokman@cepal.org">victor.tokman@cepal.org</a>
<b>Fecha de Entrevista</b>	16 de noviembre de 2010

### 1.- ¿Qué entiende Usted por informalidad?

Se han desarrollado cinco definiciones de informalidad.

La primera de la OIT, en los años '73 – '72, es una visión más orientada al tema del desempleo, en la cual se hace una contraposición entre sector formal versus sector informal, organizado – no organizado, grande – pequeño. Fue una definición que duró mucho tiempo, asociada a trabajadores por cuenta propia, vendedores ambulantes. Se asimilaba a la gente que vivía en pobreza. Gente que podía sobrevivir con el ingreso, pero no había una capacidad de acumulación para que los negocios se desarrollaran. Esta es la primera definición.

Coetáneo con eso, en la misma época, ya en paralelo, incluso dentro de la misma OIT, hubo una aproximación por el lado de que lo que veíamos como trabajadores independientes o por cuenta propia, era, de algún modo, vinculado a una cadena de producción, de empresas más grandes. Fundamentalmente ahí hay estudios de los franceses y de los ingleses también, que bastante después lo levanta Alejandro Portes y Castell, en un libro donde se mira la informalidad, fundamentalmente como una forma de descentralización del trabajo productivo para bajar los costos, y en el caso de Portes pone mucho énfasis para debilitar la capacidad de los sindicatos para negociar. En vez de tener una gran empresa, todos bajo el mismo techo, yo descentralizo y contrato a muchas empresas subcontratadas que tienen en teoría autonomía, pero que son parte de la producción. En esa época tuvimos discusiones sobre, por ejemplo, los vendedores de helados. Para nosotros eran informales, para ellos dependían del gran fabricante. En el fondo eran distribuidores de la empresa. Incluso

después fue vinculado con el tema de globalización, en el sentido que no es sólo dentro del país sino que grandes empresas llegan a otras zonas para emplear gente. Ahí es más discutible porque son empresas más grandes, incluso las maquilas son centros de producción de mucha mayor envergadura que es el que va con el carrito de helados. Esta es la segunda definición, que la asociaron con el tema de globalización, y que se difundieron con mucha intensidad.

De ahí viene De Soto, con “El otro Sendero”, que es de comienzos de los ‘80 al igual que el trabajo de Portes. De Soto toma una visión positiva de la informalidad y recarga casi toda la responsabilidad, en términos de los inconvenientes, al sistema regulatorio, sea la legislación laboral, la legislación fiscal, que no está diseñada para la gente que trabaja de manera informal. Lo informal lo define como aquello que no está en la formalidad, y la formalidad tiene que con el sistema regulatorio. En los otros casos no es sólo regulación, sino también capacidad de producción, organización del sistema de producción. Con él se populariza mucho. Coincide con las políticas del Consenso de Washington, donde el mensaje principal es que estos países están sobrerregulados, entonces hay que desregularlos, o sea hay que hacer una regulación mucho más liviana para que las empresas puedan subsistir y además, evitar las incompatibilidades que introduce la legislación pidiéndole a productores de pequeña escala cosas que no pueden cumplir, que involucra tanto aspectos de legislación del trabajo como acceso al capital, al crédito. Yo diría que los planteos de De Soto están todavía totalmente vigentes.

Llega otra instancia de la OIT, en el año 2002, donde se pasa del sector informal a la economía informal. Y ¿qué es la economía informal? Es básicamente el sector informal pero se le agrega todos aquellos trabajadores, trabajen donde trabajen, que no tengan un contrato pleno de trabajo, que no tengan estabilidad de trabajo y entonces con eso se incluye todo ámbito laboral que, pueden estar en empresas grandes, pero no le cumple con las obligaciones laborales o tienen contratos muy inestables.

Hay un trabajo más reciente del Banco Mundial. Es un grupo de gente del Banco Mundial, dirigido por Guillermo Perry (que ya no está en el Banco), Maloney, que lo que hacen

principalmente es argumentar que los trabajadores por cuenta propia son cuentapropistas no por obligación sino por decisión voluntaria, porque les conviene, porque no quieren una relación laboral, por lo tanto no hay una obligación de tener un contrato, no contribuyen, pero como en estos países, por lo general, tienen garantías por lo menos para un nivel mínimo (en Chile hay pensiones de subsistencia, una parte salud tipo FONASA, etc.), entonces racionalmente es una decisión que la adoptan y por eso, en cualquier medición que hayamos hecho todos, el 50% de la población informal es trabajador independiente. No es un pedazo marginal. La contra interpretación de esto es que los independientes son independientes en su mayoría porque no tienen una posibilidad de hacer algo más en algo más productivo y más rentable. Y sí tienen autonomía, no tienen un patrón. Es un debate que está presente.

En la bibliografía se pueden encontrar a algunos más especializados en el mercado del trabajo, segmentación del mercado, movilidad del trabajador entre empresas, pero la esencia está ahí. Incluso al comienzo, a mediados de los '70, se hablaba mucho de la economía del ghetto, hay trabajos sobre cómo los mercados se iban segmentando. Era bastante similar a lo que se veía por el lado de la regulación y la producción, con la informalidad en los países en desarrollo.

## **2.- ¿Y su visión?**

Yo comencé en la OIT y estuve en varias misiones posteriores a Kenya en los años '70. Nosotros empezamos con eso. Incluso con un brasilero, Pablo Renato Souza, nos ubicamos dentro de la discusión latinoamericana, porque esto era muy africano. Básicamente lo que se desarrolló en CEPAL, fue ver las economías latinoamericanas como economías dependientes con pocas posibilidades de expansión. Prebish también trabajó bastante, en los sectores modernos, intermedios, tradicionales. Hay toda una literatura del desarrollo latinoamericano que toca estos temas, que se pueden empalmar.

Yo por naturaleza soy bastante flexible. Algunas de las contribuciones son muy útiles y otras han ido confundiendo lo que queremos hacer. A mi me parece que la discusión de la

primera fue muy útil para entender que los pobres no eran desempleados sino que se ocupaban como podían, con muy pocos recursos, sin acceso al capital, sin relaciones laborales formalizadas, y por lo tanto, sin protección, con mucha inestabilidad. Yo creo que en eso algunas cosas de los trabajos de Portes y de De Soto son útiles. No estoy tan convencido sobre el salto que dio la OIT con la economía informal, porque en el fondo ahí estamos mezclando todo, porque son dos problemas distintos: si yo estoy ocupado en una empresa grande, no tengo un buen contrato y no tengo protección social, ahí hay un problema no de falta de capacidad para enfrentarlo, por lo tanto es un problema muy diferente, que si yo estoy en una pequeña empresa, y no puedo darte un contrato completo o hacer las contribuciones para estar en la formalidad en la legislación. Hay dos temas, pero han servido bastante para generalizar la visualización que hay mucha gente que está en torno a en este tipo de actividades, ya sea pequeños, intermediarios o empleados en empresas grandes.

### **3.- ¿Cuál es su visión respecto de la realidad actual de la informalidad empresarial en Chile?**

Primero, un dato: Chile es el país que menos informalidad tiene en América Latina, medida por cualquiera de estas definiciones, sea sector o economía. Por lo tanto si hay un país que tiene la posibilidad de incluir a todos, es Chile. Cómo se hace esto es un tema diferente, pero yo creo que se ha avanzado bastante. Es un país que también se caracteriza por tener un grado bastante alto de cumplimiento de la legislación y esto tiene que ver con un buen nivel de inspección, no sólo laboral sino también tributario y fiscal. Esto no quiere decir que esto no exista, existe entre un 20% y un 30% de ocupación que está en actividades informales, una parte importante son trabajadores independientes, feriantes, ambulantes y otros son microempresas, muy micro, sobre las cuales se ha tratado de avanzar pero no es tarea fácil. Comenzó la CORFO, después empezó SERCOTEC, luego se creó el FOSIS, el cual se dirigió a familias haciendo “negocitos”. Yo no sé cuanto se ha avanzado, ha habido nuevas leyes, pero hay mucho por hacer, todavía hay carencias grandes. La visión de formalización es que la gente se mueva de ahí y entre en las empresas grandes y eso no ocurre fácilmente.

#### **4.- Muchas veces se piensa que la formalidad está relacionada con la iniciación de actividades y si se tiene patente municipal.**

Yo puedo tener inicio de actividades y no pago impuestos, o tengo un par de trabajadores que no tienen contrato y no doy boleta. ¿Ése es formal? El inicio de actividades es un reconocimiento legal que puede empezar a trabajar. Pero eso es una formalidad inicial. Yo creo que es más comprehensivo el concepto. Es más, yo creo que las microempresas, en su mayoría, no todas, pero en un alto porcentaje, sobre todo de uno a tres trabajadores, tienen incumplimiento de una o varias de las disposiciones legales que requieren las empresas. Es cierto que para facilitar la entrada al mercado ha habido mucho avance y ahora se está empujando a simplificar los trámites. Eso es lo que se llama en el Banco Mundial “*Doing Business*” que quiere decir: simplifiquemos para que las empresas puedan entrar y yo creo que no es mala esa idea, pero el registro no basta. Por eso cuando uno mira el “*Doing Business*” tiene muchas cosas sólo en lo laboral. Los estudios que nosotros hicimos en esa época sobre microempresas de ese nivel, la conclusión es que el 90 por ciento, más o menos, de las unidades productivas, si cumplían con la ley cerraban. Entonces hay que optar por un sistema más gradual, darle la posibilidad de operar mientras tanto. Lo ideal sería sacarlos de ahí y que entren a una empresa industrial con buen salario o que se hagan empresarios y esa es una discusión interesante.

#### **5.- Según su opinión, ¿Cómo afecta la informalidad al desarrollo económico y social del país?**

No te voy a decir que es bueno. Pero si no hay otras alternativas tampoco es malo. Si la alternativa es el desempleo, yo veo que si la gente toma la iniciativa, no para resolver los problemas, pero por lo menos para sobrevivir bien o medianamente bien. Lo ideal es que todo sea formalizado. Pero formalizado a mi juicio es no sólo darle “carnet de identidad”. Yo tengo la impresión que si hay un lugar donde es posible dar el salto, ése puede ser Chile. Un país chico, donde el tamaño del sector informal no es tan grande. Hay que generar la forma que, a partir de la informalidad, le das algún apoyo que le permita progresar, que

paulatinamente se vaya haciendo cada vez más formal, por los propios requerimientos de la actividad económica. Pero la experiencia ha sido que los países lo hicieron al revés, quisieron aplicar mecanismos formales a los informales, y eso es un imposible de cumplir. Es decir, si no pagan impuestos deberían pagar impuestos, etc.

En Chile, Servicio de Impuestos Internos ha sacado unos programas para microempresas como contabilidad simplificada. Hay maneras de acceder, pero estamos hablando de personas que, muchas veces, no manejan un computador. La CORFO sacó un programa de apoyo de profesionales para microempresas, de contadores y asesorías técnicas, pero no es para el empresario micro – micro.

**6.- ¿Qué evaluación general hace respecto a los avances en los últimos 10 años de las políticas y acciones orientadas hacia el sector económico informal y el fomento de la formalidad empresarial? ¿Se realizaron acciones? ¿Hubo resultados?, ¿Se debe continuar o reforzar alguna acción?**

Yo tengo la impresión de que, en ciertas cosas, como acceder a lo formal por la vía de facilitar, de pensar la institucionalidad tributaria, los mecanismos de acceso, que la formación de empresas se agilice, que haya una racionalización de los trámites. Yo creo que en alguna medida ha habido un sector de la banca que se ha convertido en banca de segundo piso, que los mercados ambulantes hay mucha feria, implica que ya deja de ser informal - informal, porque están organizados. Esto refleja que han habido avances, mucho menos que en otros países, porque en otros países el tamaño con el que se está trabajando la informalidad es mucho más grande, ha habido iniciativas más fuertes: bastante desarrollo institucional con registros únicos, porque esa es una manera de tenerlos censados. Incluso ha habido mucha reforma en procedimientos para facilitar los trámites, para consolidar los trámites y en Chile ha habido algunas experiencias pero son muy puntuales y que son bastante recientes. En Chile hay una realidad que en alguna medida es cierto pero también es un mito, de que Chile es un país desarrollado y cuando uno habla de estas cosas se dice que son programas de pobreza y no son programas de pobreza porque es distinto, una cosa es tener un ingreso ético familiar para que la gente sobreviva y otra para que la gente

trabaje y vaya progresando en sus cadenas de producción o tenga empleos más remunerativos.

**7.- En el actual Programa de Gobierno, ¿existen políticas o acciones orientadas hacia el sector económico informal y el fomento de la formalidad empresarial en el país?**

Yo creo que el caballito de batalla del Gobierno es el tema de facilitar los trámites, que es algo que no es difícil de hacer. Ahora en lo referente a la banca y los microcréditos, que yo sepa, no hay nada nuevo.

En el discurso de Piñera de ayer con China está justamente el tema de las microempresas, le van a poner énfasis, pero China es un monstruo, entonces no sabemos bien de qué está hablando. Una cosa es que la informalidad sea baja pero el sector de microempresa es muy importante. En el discurso está, pero no está claro en qué están pensando.

**8.- ¿Qué evaluación general u opinión tiene respecto a la aplicación de la Ley 19.749 que establece normas para facilitar la creación de Microempresas familiares?**

No la conozco bien. Leí un trabajo poco concluyente porque era muy reciente.

La otra experiencia, que yo creo fue muy buena idea fue la ley del Silencio Administrativo, pero que yo sepa nunca se implementó. En lugar de exigirle el cumplimiento de distintas disposiciones, más bien es al revés. Sobre todo para la tramitación. Te permite hacer los negocios, a excepción del tema ambiental y de seguridad. Y no tienes que ir a varias ventanillas, sino que existe una ventanilla única.

**9.- ¿A quién cree Ud. que beneficia un aumento de la formalidad empresarial? ¿Por qué?**

La formalidad empresarial tiene que ver mucho con el tamaño de las empresas, porque a las muy chiquititas claramente la formalidad no las beneficia, y sí algo las perjudica porque las

hace más visibles. En cambio la formalidad tiene la ventaja que te permite acceder a otros mecanismos que te llevan probablemente a la expansión de la empresa y esos son los tramos en que hay más de tres o cuatro trabajadores. Es cierto que la informalidad te permite en ese tramo intermedio operar a un costo menor, porque no tienes obligaciones de ninguna índole ligadas a la formalidad, sobre todo financiera; ése es el beneficio, pero el costo es que te estanca el crecimiento y expansión de la unidad productiva.

#### **10.- ¿A alguien más beneficia?**

Cuando se formaliza también se benefician directamente a los trabajadores, no sólo al empresario, porque parte de la formalidad es que no puedan operar trabajadores sin contrato, sin protección y sin seguridad.

#### **11.- ¿Y al Estado también lo beneficia?**

Al Estado por la misma recaudación, pero a mi me da la impresión que ese no es un dato importante. Mas bien, tener la posibilidad que la gente esté incluida, ahí hay un tema de identificación y participación en la economía principal.

#### **12.- A su parecer, ¿qué iniciativas o áreas deberían desarrollarse orientadas al sector económico informal y para fomentar la formalidad empresarial?**

Yo creo que no hay nada mejor que un buen empleo, donde la gente pueda optar. Hay que distinguir si los que están en la informalidad están ahí porque no tienen otra alternativa, ahí se mezcla con una política de pobreza. Yo creo que el tramo que tiene futuro es el tramo intermedio, y ahí hay que ver cuáles son las restricciones por las cuales la gente no opta por incorporarse, y en muchos de ellos es porque el costo-beneficio no resulta positivo, y ahí es donde se ve un grado de desarrollo y crecimiento; y también hay un tema que tiene que ver con desarrollo institucional, de tener claro temas como tramitación.

Es bastante reciente la tramitación de la Empresa Individual de Responsabilidad Limitada,

eso ayuda. Otro caballito de batalla de De Soto es el reconocimiento de capital y patrimonio.

Hilando más fino, también los temas laborales son importantes, y creo que la Inspección del Trabajo no puede enfocar la fiscalización de los pequeños establecimientos de la misma manera como lo hace con los grandes. Hay un tema de flexibilizar la inspección, de adecuar la inspección. En Chile hay una acción bastante reciente de la Dirección del Trabajo, sobre lo que se llama la fiscalización pedagógica donde se cambian multas porque el pequeño empresario vaya a un curso donde se le explique, porque no tiene asesoría tampoco. La CORFO tiene estos mecanismos de asesoría legal pero yo creo que son para empresas un poco más grandes.

Esto de la Dirección del Trabajo es una discusión que está a nivel mundial. Tienes una pirámide: abajo tienes a los chiquitos, tú no puedes aplicar la lógica que le aplicas al resto: Muchos de ellos no tienen nivel de educación o conocimiento, no tienen recursos para pagar ni para contratar a alguien que los asesore. Este programa piloto ya lleva cinco años en Chile, pero ha sido muy micro, no ha despegado.