

# INCENTIVOS PARA LA FORMALIZACIÓN DE EMPRESAS: UNA REVISIÓN AL SISTEMA DE PERMISOS A NIVEL MUNICIPAL



Universidad  
Andrés Bello®



INSTITUTO UNAB DE  
POLÍTICAS PÚBLICAS

Sandra Bravo S

# INCENTIVOS PARA LA FORMALIZACIÓN DE EMPRESAS: UNA REVISIÓN AL SISTEMA DE PERMISOS A NIVEL MUNICIPAL

En economía es frecuente asociar altos niveles de informalidad con una menor recaudación tributaria y una ineficiente asignación de los recursos. Esto se debe a la coexistencia de empresas formales e informales en un mismo sector, compitiendo entre sí con diferentes costos de producción.

Para las empresas, la decisión de formalizarse depende en gran medida de los costos y beneficios que conlleva dicha formalización. Por lo general, mientras más altos sean los costos asociados al cumplimiento de las normas, o más difíciles de superar sean las barreras regulatorias de entrada, mayores serán los niveles de informalidad.

La relación costo beneficio es observada de forma diferente por las empresas, en especial cuando se trata de su tamaño. Algunos estudios han mostrado que los empresarios toman la decisión de formalizarse sólo cuando son lo suficientemente grandes para beneficiarse de las instituciones formales, por lo que las empresas más pequeñas y menos productivas suelen permanecer en la informalidad. (Maloney, 2004).

Los resultados sobre la situación de la formalidad en la Sexta Encuesta de Microemprendimiento (2019), respecto a la pregunta ¿cuál es la principal razón por la que no ha iniciado actividades de su negocio o actividad por cuenta propia? parecieran explicar mejor esta situación.

Al respecto, el 48% de los entrevistados menciona que “el negocio es demasiado pequeño o la actividad es poco frecuente” y un 21% “el registro no es esencial para el funcionamiento del negocio”. Estos datos podrían sugerir que para una parte importante de los microempresarios la informalidad no es un tema preocupante y que la percepción de los costos de permanecer en la informalidad no supera los probables beneficios.

Sin embargo, aunque la (in)formalidad pareciera no ser un tema relevante para las micro y pequeñas empresas, si es un factor determinante para su crecimiento y productividad, ya que les ofrece la posibilidad de acceder a nuevas fuentes de financiamiento, servicios de desarrollo empresarial y nuevos mercados al permitirles participar en licitaciones públicas o actuar en calidad de proveedoras o minoristas de empresas más grandes.

## ¿CÓMO SON LAS EMPRESAS INFORMALES EN CHILE?

En Chile, existen 2.057.903 microemprendedores, de los cuales un 53,1% son informales<sup>1</sup>. De estos, el 36,3% presentan un nivel alto de informalidad, es decir no cuentan con inicio de actividades en el SII, no tienen ningún registro contable, ni cuentan con patente municipal<sup>2</sup>. La informalidad afecta en una mayor proporción a las mujeres, el 57,3% de las microemprendedoras son informales y a personas con un menor nivel de educación, sólo el 16,1% de los microemprendedores informales tienen educación en nivel superior técnica, superior universitaria, postítulo, magíster o doctorado. Otro dato de interés es que mientras que el 50% de las empresas formales inició su negocio a partir de una oportunidad, el 57% de los microemprendedores informales lo hizo por necesidad.

El 52% de los microemprendimientos informales no realiza ningún tipo de cotización, para las empresas de este segmento el costo de oportunidad de los recursos es tan alto que el pago de las cotizaciones les resulta oneroso. En muchas ocasiones, la baja productividad de las microempresas es parcialmente compensada con la evasión de impuestos y el no pago de las obligaciones laborales para mantenerse en el mercado. (OIT, 2015)

1 La Encuesta de microemprendimiento (EME) considera que una empresa es formal si ha iniciado actividades en el Servicio de Impuestos Internos (SII) ya sea como trabajador independiente, persona natural, Empresa Individual de Responsabilidad Limitada (EIRL), Sociedad de Responsabilidad Limitada (Ltda.) o algún otro tipo de sociedad.

2 El Ministerio de Economía define tres niveles de informalidad: (i) alto nivel de informalidad, si el empresario no ha iniciado actividades en el SII, no cuenta con ningún tipo de registro contable y no dispone de un permiso o patente municipal para funcionar, (ii) nivel medio de informalidad, si no cuentan con inicio de actividades pero llevan un registro de las cuentas con registros personales, con contabilidad simplificada o disponen de un permiso o patente municipal para funcionar y (iii) bajo nivel de informalidad si no cuenta con inicio de actividades, pero cuenta con un registro de las cuentas a través de un contador formal y/o tienen un permiso o patente municipal para funcionar.

### Esquema 1. Caracterización de las empresas informales



Fuente: Elaboración propia con base a datos de la EME, 2020

Otros aspectos característicos de las actividades productivas informales son:

- Su grado de organización es precario. Las relaciones laborales se basan regularmente en relaciones informales de empleo y trabajo de familiares y amistades.
- En cuanto a la propiedad legal de los activos, en la mayor parte de los casos, es del emprendedor y no de la unidad productiva, lo que pone límites a la celebración de contratos, transacciones con otras unidades productivas y operaciones de financiamiento.
- Sus niveles de productividad por lo general son bajos como resultado de su limitada inserción en el mercado y dificultades para acceder al crédito.
- La dinámica de los salarios e ingreso es más inestable que en el sector formal y suelen ser en promedio inferiores a los de las empresas formales.

## COMPLEJIDAD DE PROCEDIMIENTOS Y REGULACIÓN INADECUADA

Si bien para algunos empresarios, incluso con la capacidad contributiva para hacerlo, la decisión de seguir en la informalidad se sustenta en su percepción sobre la relación costo - beneficio, hay otros factores asociados a la rigidez institucional y burocrática que actúan como condicionantes<sup>3</sup>. Para un grupo importante de pequeñas y medianas empresas, por ejemplo, el cumplimiento de requisitos que no consideran el tamaño o las características de las empresas hace que la obtención de los permisos sea visto como un proceso muy complejo, desarticulado, con muy poca o nula coordinación entre los organismos relacionados con la materia y en especial disperso por la cantidad e información y de lugares a los que se debe acudir.

Un estudio realizado por la Comisión Nacional de Productividad (CNP, 2021) se menciona al respecto que la información para analizar el sistema regulatorio de las EMT está dispersa en fuentes sin formatos estandarizados que permitan realizar de manera óptima un análisis de este sistema. En el caso de las autorizaciones de funcionamiento municipal la información es, además, muy distinta entre municipalidades respecto de los tipos de variables disponibles y los modos de registrar los datos y no se condice directamente con aquello disponible en el portal de transparencia activa.<sup>4</sup>

Como elemento adicional los emprendedores deben llenar al menos tres formularios en el proceso de formalización de su negocio (inicio de actividades del SII, la solicitud del informe sanitario o de la autorización sanitaria y solicitud de patente), que están en formatos distintos, aun cuando la información solicitada sea similar o incluso complementaria. La falta de armonización se hace más evidente en la clasificación de la actividad económica que se entiende de forma diferente entre los servicios públicos involucrados. Esta diferencia en criterio puede ocasionar que las Seremis de Salud autoricen una actividad que no se encuentre directamente asociada al clasificador, y consecuentemente permitida por las municipalidades, retrasando la entrada en funcionamiento de la instalación. Esta diferencia en la categorización incide en que no exista claridad acerca de los requisitos que deben cumplir las actividades previa autorización de funcionamiento. (CNP, 2021, p.49)

### ¿CÓMO Y CUÁNTO TARDA EL PROCESO DE FORMALIZACIÓN DE UNA EMPRESA EN CHILE?

El Ministerio de Economía, Fomento y Turismo define la Formalización como “el conjunto de trámites y procedimientos necesarios para que una iniciativa de emprendimiento se constituya como una entidad propia y cumpla con las normativas y regulaciones laborales, sanitarias, municipales, tributarias, entre otras”<sup>5</sup>

En los últimos años se han hecho importantes esfuerzos por reducir la carga regulatoria y simplificar estos procedimientos. La implementación de la ley de la microempresa familiar (Ley 19.740), la ley sobre la Agilización de Trámites para el inicio de actividades de nuevas empresas (Ley N° 20.49) y “Tu empresa en un día” que permite el registro electrónico y gratuito para constituir una empresa (N° 20.659) son una muestra de ello.

En la actualidad el proceso de formalización implica al menos los siguientes pasos:

- Definición del tipo de empresa o sociedad
- Constitución legal de la empresa y registro comercial
- Inicio de actividades y registro ante las autoridades tributarias
- Autorización de funcionamiento municipal y obtención de otros permisos

El primer paso para la constitución de la empresa es la definición del tipo de sociedad, así como la consulta para verificar que el nombre propuesto para la empresa sea único en el país. Una vez definida la forma jurídica escogida para la empresa, se procede a su registro, lo que le otorga una identidad que puede interactuar legalmente con entidades públicas y privadas. Una vez registrada la empresa, el empresario debe avisar a las autoridades tributarias

3 En el caso de los microemprendedores por ejemplo, la formalización deja de ser una opción cuando implica la pérdida de subsidios y/o beneficios del Estado, al modificarse el tramo de calificación socioeconómica asignado en el Registro Social de Hogares.

4 Comisión Nacional de Productividad (2021). Revisión regulatoria para MIPyMes. <https://www.cnep.cl/wp-content/uploads/2021/11/Revision-Regulatoria-MIPyMEs.pdf>.

5 <http://www.registrodeempresasysociedades.cl/docs/guiaparaformalizartuempredimiento.pdf>

competentes del inicio de actividades y presentar la información pertinente. Revisada esta información, la autoridad tributaria asigna a la empresa un código de identificación fiscal que permite a la empresa emitir facturas o boletas. Según la actividad económica en el que se desenvuelvan las empresas están obligadas a obtener certificaciones y/o autorizaciones para poder operar. Estas autorizaciones son otorgadas por las municipalidades y otros servicios públicos competentes. Generalmente los permisos y licencias tienen un costo que puede variar según el tamaño de la empresa, el rubro y la jurisdicción.

Respecto a los plazos para la obtención de estas autorizaciones, el estudio realizado por la CNP, encontró que el plazo promedio para obtener los permisos de funcionamiento de una microempresa es en promedio de 172 días corridos si no produce y/o elabora alimentos y puede aumentar hasta 189 días en el caso de que requiera la tramitación de permisos en la Seremi de Salud. Esto es en promedio, una microempresa puede tardar hasta 6 meses en obtener los permisos que le permiten funcionar de manera formal.<sup>6</sup>

La tabla 1 muestra el tiempo, expresado en número de días corridos, que demora la obtención del permiso de funcionamiento municipal para las micro pequeñas, medianas y grandes empresas según el criterio ventas.<sup>7</sup>

**Tabla 1. Tiempos desde inicio de actividades hasta obtener el permiso de funcionamiento municipal**

Criterio	Actividades que no requieren permiso sanitario	Actividades que requieren permiso sanitario
	Días corridos (promedio)	Días corridos (promedio)
Micro	172	189
Pequeña	310	380
Mediana	395	524
Grande	360	402

Fuente: Comisión Nacional de Productividad (2021). Revisión regulatoria para pymes. [www.cnep.cl/estudios/estudios](http://www.cnep.cl/estudios/estudios). La información con la que se elabora la tabla proviene del SII, la plataforma digital Seremi en Línea e información de patentes comerciales e industriales.

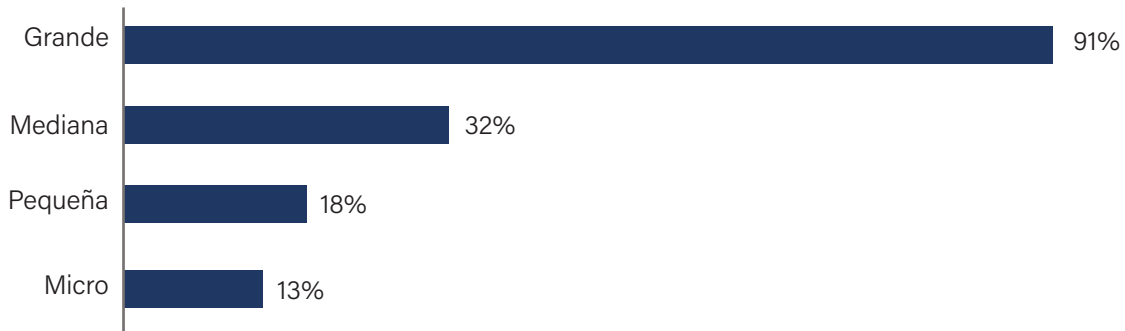
Al observar los datos, sorprende que el tiempo de tramitación de las empresas medianas sea mayor que el de las grandes empresas y que incluso las pequeñas tarden en promedio 310 días, considerando que las grandes deben afrontar procedimientos más complejos. Estas ineficiencias en la gestión de los permisos profundizan la brecha entre las grandes empresas y las Pyme y condicionan su formalización a la posibilidad de contar con equipos especializados para su obtención.

El gráfico 1 muestra las diferencias entre los niveles de formalización de acuerdo con el tamaño de empresa según ventas. Así mientras el 32% de las medianas y el 18% de las pequeñas con inicio de actividades cuentan con las autorizaciones y permisos de funcionamiento municipal, el nivel es muy superior en las grandes llegando a un 91%. Si bien, los datos podrían reflejar ineficiencias en la gestión de los trámites, es importante mencionar que podría existir otras razones. (CNP, 2021)

<sup>6</sup> Estos plazos pueden incluir el tiempo que el emprendedor tarda en recabar antecedentes para la obtención de los permisos y/o cumplimiento de las observaciones.

<sup>7</sup> Debe tomarse en consideración que este tiempo considera los tiempos muertos, en los que el emprendedor se concentra en recabar antecedentes, en desarrollar adecuaciones requeridas por la normativa o simplemente en inactividad.

**Gráfico 1. Porcentaje de empresas por tamaño que cuentan con permiso municipal de funcionamiento**



Fuente: Comisión Nacional de Productividad (2021). Revisión regulatoria para pymes. Con base en datos del SII y de información sobre patentes otorgadas en 35 comunas.

## LA GESTIÓN DE LOS PERMISOS A NIVEL MUNICIPAL.

Mientras mayor y más complejo es un proyecto, mayor es la carga regulatoria que deben enfrentar las empresas. No obstante, hay situaciones en las que las empresas de menor tamaño deben soportar las mismas exigencias, pues la normativa no hace distinción entre los tamaños del proyecto o incluso tiende a privilegiar las grandes inversiones.

Ahora bien, sin importar el tamaño, el camino para desarrollar un emprendimiento no finaliza hasta contar con la autorización de funcionamiento municipal. Esta autorización o patente municipal, es el impuesto que las personas, naturales o jurídicas, deben pagar a las municipalidades para el ejercicio de toda actividad económica lucrativa, sean estas comerciales, industriales o profesionales<sup>8</sup>. Aunque su valor está regulado, los demás temas relativos a los procedimientos, requisitos y tiempo de tramitación suelen ser variados.

El trámite inicia cuando el emprendedor presenta una solicitud de patente en la municipalidad correspondiente, esta solicitud por lo general se entrega físicamente, pero en algunos casos, es se realiza de forma virtual a través de la página web municipal. Si bien no todas las municipalidades permiten la realización del trámite de manera 100% on line, la mayoría tiene disponibles botones de pago propios o conectados al portal de servicios municipales.<sup>9</sup>

Una vez ha ingresado la solicitud, la Dirección de Obras Municipales (DOM)<sup>10</sup> debe verificar que la empresa cumple con el emplazamiento según las normas de zonificación del plan regulador, así como con los demás permisos requeridos y que son competencia de su área.<sup>11</sup> En ocasiones las instalaciones no cuentan con el permiso de edificación, o con la recepción definitiva, por lo que el paso previo a la solicitud de la patente debe la obtención de estos permisos y/o la regularización de la instalación.

En cualquier caso, la Ley ofrece la posibilidad de contar con una patente provisoria y le otorga al emprendedor un año para cumplir con las exigencias que las disposiciones legales determinen<sup>12</sup> así que bastaría con el reporte o visto bueno generado por parte de la DOM, así como el reconocimiento de los demás permisos aprobados, tanto sanitarios como especiales, para que el Municipio determine si es pertinente o no otorgar la autorización de funcionamiento.

8 El artículo 23 de la Ley de Rentas Municipales establece lo siguiente: "el ejercicio de toda profesión, oficio, industria, comercio, arte o cualquiera otra actividad lucrativa secundaria o terciaria, sea cual fuere su naturaleza o denominación, está sujeta a una contribución de patente municipal, con arreglo a las disposiciones de la presente ley. La autorización municipal y el pago de la patente debe ser hecha en el municipio que corresponda al domicilio de la casa matriz de la empresa".

9 Plataforma Web gratuita administrada por la Unidad de Gobierno Electrónico Local dependiente de SUBDERE en la cual los municipios de Chile ofrecen el pago en línea de algunos servicios, tales como: Pago Permisos de Circulación, Pago Derechos de Aseo y Pago de Patentes Municipales.

10 Las DOM son las encargadas de velar por el cumplimiento, a nivel comunal, de las normas que regulan la planificación urbana y la edificación.

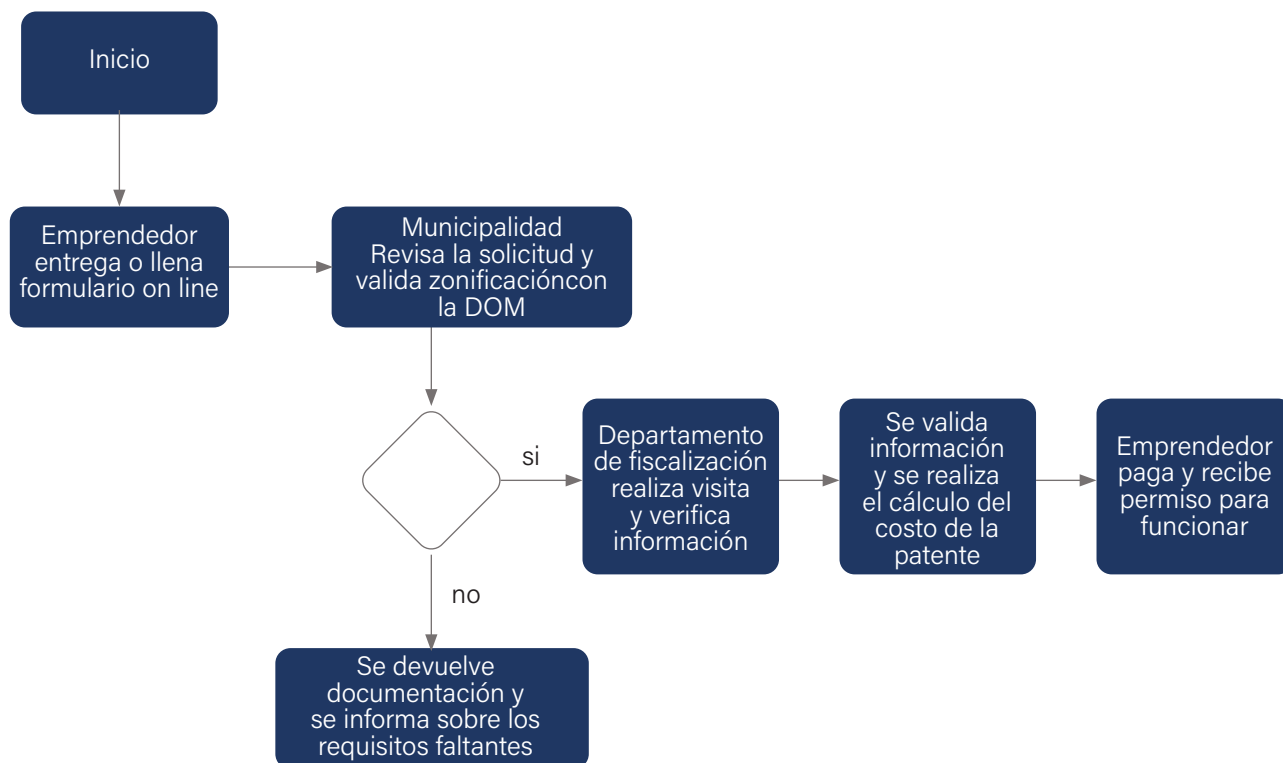
11 Los principales son Certificado de Informes Previos, Permiso de Edificación, Cambio de Destino y Recepción Final

12 Artículo 26, del Decreto Ley Num. 3.063, de 1979, sobre Rentas Municipales

En algunos casos, aun cuando se han validado los requisitos y documentos exigidos el Departamento de Rentas o el organismo a cargo, notifica al Departamento de Inspección para que realice una visita al local y corrobore los datos suministrados. Finalmente, y con el visto bueno, se procede a la asignación y pago de la patente.

Un dato interesante sobre el proceso tiene que ver con la cantidad de patentes provisorias entregadas por las municipalidades, lo que de alguna forma permite dar cuenta de las dificultades para obtener los permisos o de la burocracia existente para la entrega de estos. Si bien, no contamos con información que nos permita dar cuenta de la proporción existente, el informe realizado por la CNP menciona que al menos un 25% de las patentes otorgadas anualmente son provisorias y que menos del 50% se transforman en definitivas. (CNP, 2021)

### Esquema 2. Proceso simplificado solicitud de patente municipal (primera vez)



Fuente: elaboración propia con base a información municipal

## SOBRE LOS DOCUMENTOS Y REQUISITOS

Respecto a los documentos solicitados, si bien varían de acuerdo con los tipos de patentes o características del negocio, existen documentos transversales que son solicitados por los municipios en general.

### Los requisitos más frecuentes son:

1. Fotocopia de cédula de identidad del solicitante si es persona natural o escritura de constitución de sociedad, publicación en diario oficial y fotocopia de cédula de socios si es una sociedad.
2. Solicitud de patente con los datos personales del contribuyente y el tipo de patente que desea obtener.
3. Declaración jurada simple de capital propio inicial.
4. Documento que respalde el legítimo uso de la propiedad donde se desarrollará el negocio. Dependiendo de la situación corresponderá entregar escritura de la propiedad o contrato de arriendo, usufructo, etc.
5. Documento que acredite la iniciación de actividades ante el Servicio de Impuestos Internos.
6. Certificado de recepción final del Departamento de Obras Municipales (DOM).

Según el tipo de empresa o las características de la empresa para la que se solicita el permiso municipal de funcionamiento se pueden solicitar otros documentos, los más comunes se muestran a continuación:

### Esquema 3. Otros requisitos según actividad económica de la empresa

#### Seremi de Salud

- Autorización sanitaria para locales de alimentos
- Informe sanitario para la instalación, ampliación o traslado de industrias y/o comerciales
- Calificación de industrias, infraestructura y actividades de impacto similar al industrial

#### Servicio Agrícola y Ganadero

- Solicitud de Comunicación de Inicio de Actividades para Establecimientos de Productos de Alimentación Animal

#### Superintendencia de Electricidad y Combustible

- Autorización de comercialización de productos eléctricos, a gas y/o combustibles líquidos

Fuente: elaboración propia con base a información extraída de las páginas web municipales

Finalmente, aunque el costo de la patente está determinado por la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades, puede ser un poco más alto al considerar los derechos de aseo y el permiso de publicidad exhibida. En la actualidad, la patente comercial aplica una tasa anual que varía de 2,5 por mil a 5 por mil sobre el monto declarado para comenzar con el proyecto de negocios.

## LOS CASOS DE PROVIDENCIA, SANTIAGO, LA FLORIDA Y PEÑALOLÉN

Se hizo una aproximación a la gestión de trámites municipales a través de la experiencia de cuatro municipalidades: Providencia, Santiago, La Florida y Peñalolén.<sup>13</sup> Las cuatro comunas concentran el 27% del total de empresas de la región Metropolitana y el 11,5% a nivel nacional.

**Tabla 2. Número de empresas por comuna según tramo (2020)**

Comuna	Grande	Pyme	Micro	Sin Ventas/Sin Información	Total
Providencia	1.246	14.666	28.756	11.876	56.544
Peñalolén	43	1.554	6.738	1.978	10.313
Santiago	1.050	4.810	39.196	15.587	60.643
La Florida	94	2.901	12.330	3.939	19.264

Fuente: Elaboración propia con base al SII.

La importancia de esta alta concentración radica en la estructura de los ingresos disponibles para el desarrollo local que se encuentran están regulados por la ley N° 18.695 (Orgánica Constitucional de Municipalidades), según la cual, los tipos ingresos que pueden constituir el patrimonio de los municipios son: los ingresos propios permanentes (IPP)<sup>14</sup>, el fondo común municipal (FMC)<sup>15</sup> y los ingresos por transferencia (IPT)<sup>16</sup>.

La tabla 3 muestra la participación de cada componente en el total de ingresos municipales, tal y como se puede observar, los IPP que más aportan en promedio para los municipios son las patentes municipales, el impuesto territorial, los permisos de circulación y los derechos municipales.

13 Santiago, La Florida y Peñalolén hicieron parte de un programa de agilización de trámites impulsado por el Ministerio de Economía, Fomento y Turismo entre los años 2010 - 2012. Providencia ha sido uno de los municipios destacados por su buena gestión municipal además de ser una de las comunas con mayor número de empresas e Ingresos propios permanentes.

14 Son todos aquellos recursos que el municipio genera por sí mismo, o que se le asignan de forma permanente en el tiempo. En este grupo se encuentran los tributos, las multas e intereses, los derechos municipales, entre otros.

15 Mecanismo de redistribución de los ingresos municipales, cuyo aporte proviene de los IPP de los municipios (y una fracción de aporte fiscal) y que se distribuye según criterios de equidad.

16 Son asignaciones realizadas por los Gobiernos Regionales (Gore), la Subsecretaría de Desarrollo Regional (Subdere) u otros organismos del nivel central



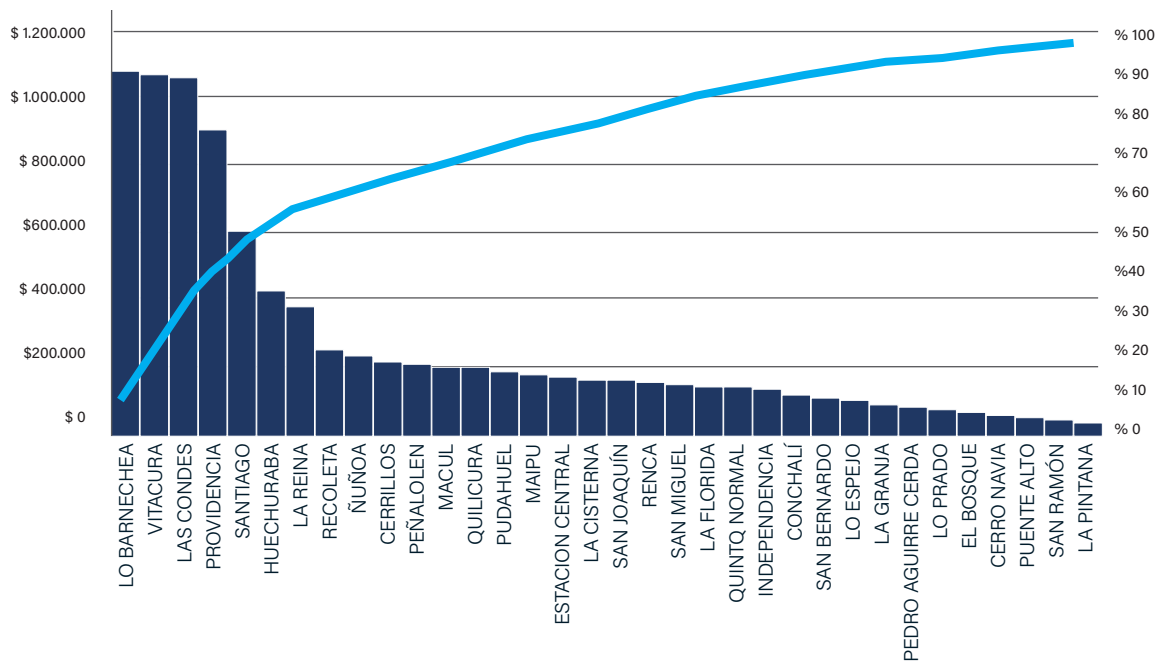
**Tabla 3. Distribución de ingresos municipales según componente**

Componente	Porcentaje real	Componente	Porcentaje real
FCM	35%	Permisos de circulación	5%
Patentes municipales	13%	Multas	3%
Impuesto territorial	12%	Derechos de aseo	3%
Transferencias GORE	12%	Otras transferencias	2%
Derechos municipales	7%	Patentes mineras, acuícolas y geotérmicas	1%
Transferencias Subdere	5%	Rentas de propiedad + Imp. Casinos	2%

Fuente: Sinim, 2018

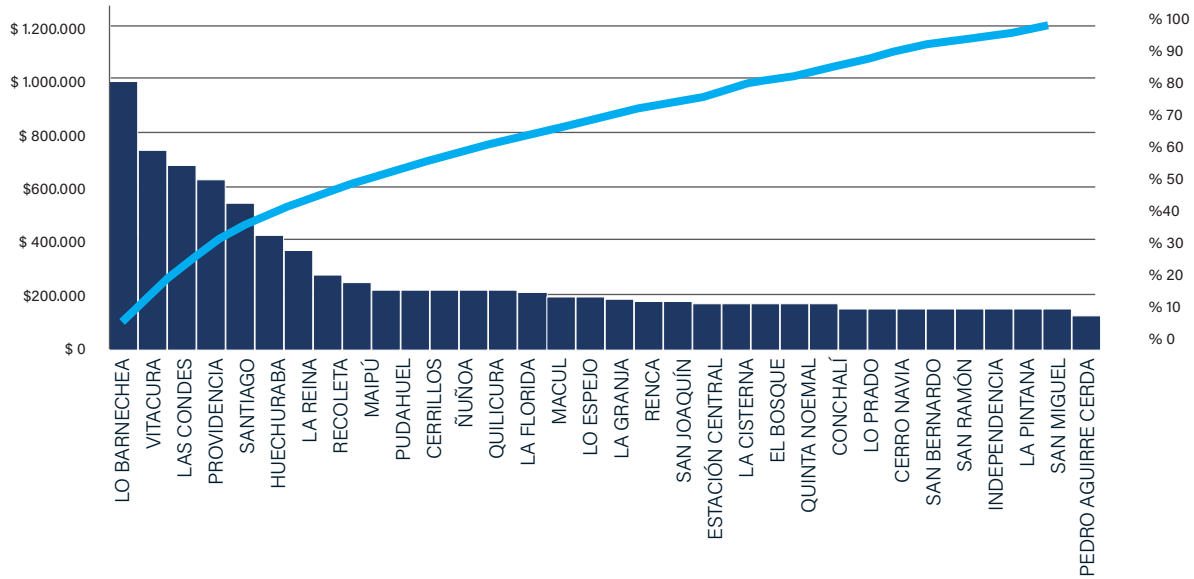
Los cuatro municipios analizados pertenecen a la tipología “Grandes comunas metropolitanas con desarrollo alto/medio”. De acuerdo con el gráfico 2, el cual considera los ingresos propios sin considerar los aportes del Fondo Común, la municipalidad de Providencia presenta un nivel de ingreso per cápita cercano a los \$908.493, seguido por Santiago con \$601.307. Mas atrás están Peñalolén y La Florida con ingresos per cápita inferiores a los \$200.00. La situación de estos municipios mejora levemente al considerar los aportes del Fondo tal y como se refleja en el gráfico 3 que muestra los ingresos totales, incluyendo los aportes del Fondo Común, y quitando los aportes del municipio hacia el Fondo Común municipal.

**Gráfico 2. Distribución IPP por habitante comunal (Región Metropolitana)**



Fuente: Elaboración propia con base información de la Fundación Observatorio Fiscal.  
<https://observatorionfiscal.cl/Informe/Repo/BrechasantreMunicipios>

**Gráfico 3. Distribución de ingresos totales con redistribución del FCM (Región Metropolitana)**



Fuente: Elaboración propia con base a información de la Fundación Observatorio Fiscal.

<https://observatoriofiscal.cl/Informate/Repo/BrechasantreMunicipios>

Respecto a la gestión de los trámites municipales, las tablas 4 y 5 presentan un resumen con las principales características de los procesos de obtención de la patente comercial, así como del permiso de edificación.

**Tabla 4. Obtención Patente Comercial actividad productiva sin alimento**

Indicador	I.M de Santiago	I. M. de Providencia
Procedimientos	6	7
Tiempo (días corridos) <sup>a</sup>	1	1
Plazo máximo (días corridos)	20	10
Costo <sup>b</sup>	5 * 1000 del capital propio + tasa de aseo y publicidad	5 * 1000 del capital propio + tasa de aseo y publicidad
Número de requisitos	10	12

Fuente: elaboración propia con base a entrevista realizadas a la Directora de Atención a la Ciudadanía de la Municipalidad de Santiago y la Directora Atención al Contribuyente de la Municipalidad de Providencia.

Notas:

- El trámite puede demorar un día cuando el emprendedor presenta todos los documentos y requisitos necesarios para la entrega de la patente, además de tratarse de una empresa que cumple con el emplazamiento de acuerdo con el plan regulador.
- El costo hace referencia al monto establecido por la Ley y que en el caso de estas municipalidades es el 5 por mil del capital propio declarado, con un mínimo de 1 UTM y un máximo de 8 mil UTM al año. Así, por ejemplo, si el capital del negocio es de \$10 millones y la municipalidad cobra el 5 por mil, la patente será de \$56.762 aprox. (Valor UTM mayo 2022)

**Tabla 5. Obtención permiso de edificación**

Indicador	I.M de Peñalolén	I. M. de La Florida
Procedimientos	12	10
Tiempo (días corridos) <sup>a</sup>	15	5
Plazo máximo (días corridos)	30	30
Costo <sup>b</sup>	10% del 1,5% de la tasación MINVU de lo construido	10% del 1,5% de la tasación MINVU de lo construido
Número de Requisitos	15	15

Fuente: elaboración propia con base a entrevista realizadas a los directores de Obras de las municipalidades de Peñalolén y La Florida.

Notas:

- Estos plazos se consignan en la Ley General de Urbanismo y Construcción, "La Dirección de Obras Municipales tendrá un plazo de 30 días, contados desde la presentación de la solicitud, para pronunciarse sobre los permisos de construcción". Estos plazos se refieren al período máximo que poseen las Direcciones de Obras para emitir la orden de pago o en su defecto el acta de observaciones. Los contribuyentes tienen un plazo máximo de 60 días para responder las observaciones del expediente, cuando esto no ocurre la solicitud es rechazada. Una vez resueltas las observaciones, la DOM tiene de nuevo 30 días para resolver si entrega o no el permiso municipal.
- El Cálculo de los derechos municipales depende las características de la obra (obra nueva, ampliación, modificación), la materialidad y la superficie construida en metros cuadrados. Así, por ejemplo, si se trata de una obra nueva, cuya materialidad es el hormigón armado y la superficie construida es de 20m<sup>2</sup> el costo aproximado es de \$70.000

Los plazos para obtener el certificado de Informes Previos (CIP) son de 7 días (máximo 15 si no existe información catastral del predio). El costo de este certificado, que es un requisito para la obtención de la patente comercial, varía entre los \$4.000 y \$12.000. Es importante anotar que, a diferencia de las patentes comerciales, los formularios de solicitud, así como los costos y procedimientos de los trámites de Obras están normados por la Ley General de Urbanismo y Construcción. Esto significa por ejemplo que existe un formulario único, que se puede descargar en línea desde la página web del Minvu.

Las edificaciones nuevas, ampliaciones o regularizaciones, requieren la certificación de la habitabilidad y seguridad de la construcción, a través de la emisión de un informe que determina las especificaciones técnicas que realiza un profesional, que por lo general es un arquitecto o constructor civil. Dependiendo de la complejidad de la obra, estos profesionales suelen cobrar honorarios que fluctúan entre los \$700.000 y el \$1.000.000.

## LA GESTIÓN DE LOS TRÁMITES DURANTE LA PANDEMIA

Uno de los primeros efectos de la pandemia tuvo que ver con la limitación de la movilidad y el incremento inesperado de la demanda de servicios e información, en especial en aquellos temas relacionados con la crisis sanitaria y los programas de mitigación y apoyo.<sup>17</sup>

Las municipalidades, conocidas tradicionalmente como la puerta de entrada del Estado y como el primer eslabón al cual recurren las personas cuando necesitan de bienes públicos y de servicios, debieron lidiar con el cierre de sus instalaciones, la adopción de medidas para el trabajo remoto de sus funcionarios y la creciente necesidad de atención de los ciudadanos.

La pandemia llevó a profundizar la incorporación de soluciones digitales, en especial en aquellas áreas relacionadas con la atención de público. Eso fue determinante en la instalación de un sistema de atención ciudadana que funcionara las 24 horas y sustentada en un mayor uso de aplicaciones y redes sociales, tal y como ocurrió con las municipalidades de Santiago, Providencia, Peñalolén y La Florida.

<sup>17</sup> Entre las problemáticas que debieron atender, se cuenta además el aumento del desempleo y paralización del trabajo por la suspensión de clases escolares, los requerimientos por alimentación y vivienda, aumento de denuncias por ruidos molestos en hora de toque de queda, aumento de llamados por violencia intrafamiliar, entre otros.

Los servicios digitales, muchos de ellos implementados con anterioridad a la pandemia se constituyeron en una herramienta fundamental de respuesta, permitieron a los funcionarios realizar sus labores desde casa y que los ciudadanos pudieran seguir accediendo a los servicios públicos, incluidos aquellos servicios críticos creados como reacción a la crisis del Covid-19. No obstante, y a pesar de las implementaciones anteriores, la necesidad de acceder digitalmente a los servicios sobrepasó la capacidad de respuesta de los funcionarios para realizar todos los pasos que implica una digitalización completa. En la Municipalidad de Santiago, por ejemplo, el sistema de atención on line, que funciona con agendamiento llegó a tener un período de espera de hasta tres horas.

La pandemia motivó una “conversión acelerada a la vida online” que puso a prueba el sistema con todas las necesidades de trazabilidad, archivo, administración de las cargas de trabajo y el tiempo de respuesta a la demanda de los vecinos o ciudadanos. El aprendizaje logrado en este proceso permitió la construcción en tiempo récord, de la plataforma Santiago en línea”. Elizabeth Díaz directora Atención a la Ciudadanía. I.M de Santiago.

En el caso de la municipalidad de Providencia la pandemia aceleró el proceso de atención on line, a través de la Dirección de Atención al Contribuyente (DAC), compuesta por los Departamentos de Rentas y Atención a los Vecinos. Su labor consiste en atender los requerimientos de los contribuyentes, respecto de la obtención de patentes comerciales y otros trámites relacionados, y de gestionar las necesidades de información, reclamos y sugerencias de los vecinos, respecto de los servicios municipales.

“La municipalidad gestionó un convenio con el Servicio de Impuestos Interno, que les permitió por un lado actualizar la información del SII (modificación de direcciones) y revisar el capital cero declarado por los contribuyentes, ajustándolo a la información del Servicio, lo que permitió un aumento importante de la recaudación”. Tania Fernández, coordinadora DAC. I.M de Providencia

Los logros también se observan en la tramitación de los permisos otorgados por las Direcciones de Obras, las que implementaron sistemas de atención en horarios extendidos, la creación de expedientes 100% electrónicos, entre otros cambios.

“No obstante, no se puede hablar de un procedimiento completamente digital, debido a que no se permite la firma digital en algunos de los planos y declaraciones juradas. De hecho, el conservador de bienes raíces no acepta planos con firma digital”. María José Cholaki, Directora de Obras Municipales. I.M de Peñalolén.

“El problema de la firma digital no es menor dado que en muchas municipalidades los profesionales no cuentan con firma electrónica avanzada. Además, se requiere la firma notarial de las declaraciones juradas y no todos los usuarios o ciudadanos tienen una”. Agustín Pérez (2021), presidente de la Asociación de Directores de Obras de Chile y actual Director de Obras la I.M de La Florida.

## CONCLUSIONES Y REFLEXIONES FINALES

Durante su ciclo de vida las empresas deben cumplir con regulaciones y exigencias que significan una inversión (costo) en tiempo y dinero. La burocracia excesiva, la falta de claridad y transparencia en los procesos, así como la descoordinación entre las instituciones a cargo, afectan las decisiones de formalización de los empresarios.

Aunque el análisis costo beneficio está presente en las decisiones de formalización, la decisión final depende en gran medida del tamaño de la empresa, el sector económico en el que se desenvuelve y las características del empresario. Así pues, es más frecuente encontrar que las empresas informales estén compuestas por: microemprendimientos, (el 53,1% de estos son informales), se concentran en actividades primarias, especialmente agricultura y pesca (78%) y están a cargo de mujeres (57,3%).

Del mismo modo, pero en menor medida, la informalidad puede estar condicionada por razones o situaciones particulares: tal es el caso de los inmigrantes que están en el proceso de regularización, las personas que acaban de perder su empleo y desarrollan una actividad económica temporal, o las mujeres que están casada bajo el sistema de Bienes Mancomunados o Sociedad Conyugal<sup>18</sup>.

<sup>18</sup> En el régimen de sociedad conyugal si la esposa quiere constituir una sociedad comercial para iniciar un emprendimiento económico propio, debe acreditar un patrimonio reservado, si no puede hacerlo necesita la autorización de su cónyuge, la que se debe acreditar ante notario, quien firmará ingresando una glosa que indica que concurrió autorizada por su cónyuge. Esto se debe a que, de acuerdo con la Ley, la administración ordinaria de la sociedad conyugal en Chile le corresponde al marido.  
<https://www.registrodeempresasysociedades.cl/AyudaRegistro.aspx#:~:text=%2D%20C2%BFpuede%20una%20mujer%20casada%20en,a%20una%20Notar%C3%ADa%20a%20firmar.>

Si bien en los últimos años, se han puesto en marcha iniciativas que han agilizado los procesos de apertura de empresas, la poca claridad en los procesos, así como en los requisitos necesarios para acceder a las autorizaciones y permisos de funcionamiento son todavía un obstáculo relevante para la formalización. El estudio realizado por la Comisión Nacional de Productividad señala que en el caso de la autorización sanitaria puede ser de al menos 11 días dependiendo de la región en la que se tramite y de la envergadura del proyecto. Mientras que el informe sanitario tarda en promedio 130 días corridos (tiempo que incluye la corrección o subsanación de las observaciones). En el caso de la solicitud de patentes comerciales, las municipalidades pueden tardar en promedio entre 6 y 18 meses dependiendo del tamaño de empresa.

Emprender cualquier proceso de simplificación o agilización no es fácil, en especial porque involucra un gran número de instituciones cada una con su lógica operacional y prioridades. Y porque la ejecución de las reformas requiere esfuerzos adicionales en materia de difusión y capacitación de los funcionarios públicos.

En Chile los trámites de apertura y formalización de empresas requieren la coordinación de actores de los niveles nacional, regional y comunal (algunas veces también provincial), quienes, a su vez, con el fin de adaptar la regulación general a las características locales, han diseñado sus propias normativas, lo que ha dificultado la implementación exitosa de proyectos orientados a la estandarización y digitalización de los trámites.

Sobresalen los esfuerzos por la creación ventanillas únicas para la formalización de empresas. Los ejemplos en este sentido son varios, pero se destacan el Portal de Servicios Municipales que depende de la Subdere y en el que 166 municipios ofrecen el pago en línea de algunos servicios, tales como el permisos de circulación, derechos de aseo y patentes municipales.

La plataforma digital DOM en Línea, a través de la que se podrá solicitar, gestionar y otorgar una serie de permisos, autorizaciones, recepciones y certificados en línea relacionados con la Dirección de Obras Municipal. La iniciativa que depende del Ministerio de Vivienda y Urbanismo (Minvu) cuenta en la actualidad con 189 municipios en convenio. El Registro Electrónico de Empresas y Sociedades que permite constituir una empresa con personalidad jurídica en un día, así como realizar otra serie de trámites relacionados con su operación como inicio de actividades, realizar consultas de marca, registro y dominio y más recientemente solicitar una patente comercial en 26 municipalidades del país.

Los ejemplos anteriores, significan un esfuerzo valioso por agilizar y concentrar los trámites en un solo lugar, pero no se escapan de los problemas estructurales de la formalización que tienen que ver con la dispersión de información, así como la descoordinación y desarticulación de los organismos a cargo. Adicionalmente y por los años que ha tomado su desarrollo e implementación, cabría preguntarse por los resultados de dichas plataformas y los efectos que las tres actuando de forma independiente, tienen sobre la gestión de los trámites a nivel municipal.

Si bien la evaluación de las plataformas permitiría optimizar los recursos y hacerlos más eficientes, se requiere trabajar al mismo tiempo, en el desarrollo de propuestas de armonización y estandarización para facilitar la gestión en el sistema de trámites en su conjunto. Nada de esto es posible sin la coordinación y compromiso de los organismos involucrados, entendiendo que los beneficios de formalización no sólo traen consigo mejoras en la administración y recaudación tributaria, sino que además mejoran las condiciones de vida y de seguridad de las personas.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Banco Interamericano de Desarrollo (2021). "Servicios Públicos y Gobierno Digital durante la pandemia. Perspectivas de los ciudadanos, los funcionarios y las instituciones públicas". Disponible en: <https://publications.iadb.org/es/servicios-publicos-y-gobierno-digital-durante-la-pandemia-perspectivas-de-los-ciudadanos-los>

Comisión Nacional de Productividad (2021). "Revisión Regulatoria para MiPyMes". Disponible en: <https://www.cnep.cl/wp-content/uploads/2021/11/Revision-Regulatoria-MIPyMEs.pdf>

Maloney, W. (2004). "Informality Revisited." World Development. Disponible en: <https://web.worldbank.org/archive/website00894A/WEB/PDF/INFORMAL.PDF>

Ministerio de Economía, Fomento y Turismo (2019). "Microemprendimiento en Chile. Sexta Encuesta de Microemprendimiento". Disponible en: <https://www.economia.gob.cl/2020/03/11/sexta-encuesta-de-microemprendimiento-eme6.htm>

---- (2021). "Guía para Formalizar tu emprendimiento". Disponible en: <http://www.registroteempresasysociedades.cl/docs/guiaparaformalizartuemprendimiento.pdf>

OIT (Organización Internacional del Trabajo) (2018). "Políticas de formalización en América Latina. Avances y desafíos". Disponible en: [https://www.ilo.org/americas/publicaciones/WCMS\\_645159/lang--es/index.htm](https://www.ilo.org/americas/publicaciones/WCMS_645159/lang--es/index.htm)

Perry, G., W. Maloney, O. Arias, P. Fajnzylber, A. Mason y J. Saavedra. 2007. "Informality: Exit and Exclusion." Serie de estudios del Banco Mundial sobre América Latina y el Caribe. Washington, D.C. Disponible en: <https://documents1.worldbank.org/curated/en/326611468163756420/pdf/400080Informal101OFFICIAL0USE0ONLY1.pdf>