

EL SENDERO LÓGICO

EXPERIENCIAS DE LA LEY DE MICROEMPRESAS FAMILIARES

EN CHILE

Resumen ejecutivo (Noviembre 2007)¹

Versión preliminar

Autor Principal

Manuel Canales

Asistentes de Investigación

Maria Cristina Hernández

Silvia Órdenes

Alumna en práctica

Francisca Ramírez

¹ La presente nota contiene un resumen del informe preliminar de un estudio financiado y coordinado por la OIT.

Introducción

La Ley de Microempresas Familiares N° 19.749 (Ley MEF) fue publicada en el Diario Oficial de La República con fecha 25 de agosto del 2001. Esta ley tiene por finalidad facilitar la formalización o regularización de emprendimientos familiares que se realizan en el domicilio, liberándolos de ciertas exigencias especialmente gravosas para su escala, especialmente en los ámbitos arquitectónicos y constructivos, como también en lo relativo a las restricciones por zonificación de actividades residenciales y productivas.

El este texto se reúnen los principales resultados de un estudio cualitativo de la aplicación de la Ley MEF. El estudio consultó ocho casos de microempresas familiares acogidas a la ley: cuatro en comunas de Santiago y cuatro en la comuna de Arica, en el norte del país. El resultado de las entrevistas confirma la importancia de la formalización para superar las restricciones de funcionamiento propias de la informalidad, tales como la necesidad de operar en forma escondida y sin publicidad. También se destaca la agilidad con la que la formalización a través de la Ley MEF ha funcionado en la gran mayoría de los casos estudiados. Sin embargo, hasta el momento no se ha logrado una aplicación masiva ni una llegada a las empresas más informales sin contacto alguno con su municipalidad.

Los casos fueron:

- En Santiago, una casa-almacén básico, una casa-almacén complementario al empleo del jefe de hogar, una casa-consulta médico-dental, y una casa-oficina (taller) de audio.
- En Arica, una casa-cocina de pre fritos, una casa-cocina gourmet, una casa- cyber y una casa-minimarket.

El estudio consultó también, complementariamente, la opinión y juicio de funcionarios municipales, especialmente cercanos a la implementación de la ley, como al profesional responsable de su ideación y formulación técnica, en el Ministerio de Economía.

Las preguntas fundamentales fueron: 1) qué tipo de microempresas familiares son las que se acogen a la Ley MEF, en qué lógicas; 2) cómo supieron de la ley; 3) cómo fue en cada caso el trámite o procedimiento administrativo que la ley modifica; 4) cuáles fueron los resultados, directos y/o indirectos de su formalización a través de la ley.

A este conjunto, hubo que agregar dos preguntas complementarias, que se mostraron especialmente relevantes en el análisis de los casos: 5) ruidos y equívocos en la comprensión de la ley y sus consecuencias para los adscritos, y 6) cómo se articulan, tensionan o refuerzan mutuamente los subsistemas económico-laborales con el familiar, y cómo éste presiona sobre la dimensión *domiciliar* que la ley reconoce, pero también *fija*.

El ancho mundo de los auto-empleados domiciliarios: lo que la ley (des)cubre

Los diferentes casos muestran una variedad alta –muchos tipos- y multidimensional –tipos complejos. Dicha variedad puede organizarse en consideración a tres dimensiones básicas: el estado previo de la MEF, la importancia que tiene la condición domiciliar en la MEF, y la función que tiene la MEF en la economía familiar.

Respecto a los estados previos

Respecto a los estados previos sobresalen cuatro modos distintos: un caso en que existía previamente una MEF informal, que continúa operando en la misma escala y orientación ahora formalizado (casa-audio); otras en que existían previamente emprendimientos de la misma escala y orientación, pero que a través de la ley pueden pasar de una formalidad parcial (por ejemplo: permiso sanitario sin patente comercial) o provisoria (fórmula muy usada) a una plena y definitiva (casa-consulta, almacén complementario). En tercer término, casos en que la formalización, vía MEF, es un vehículo de refundación y base para un proyecto de desarrollo empresarial donde previamente sólo había una actividad irregular e inhibida por la informalidad; por último, aunque de modo probablemente mayoritario, es el caso de MEF que se forman en el mismo proceso de formalización (casas cocina *gourmet, industrial*).

Respecto a la importancia de la condición domiciliar

Respecto a la importancia de la condición domiciliar se distinguen las siguientes situaciones: Por una parte, proyectos en que la dimensión domiciliar es constitucional de la MEF, pudiendo serlo por razones directamente económicas (costo operacional fijo menor) y o por razones de empleabilidad femenina –articulando en la hibridez de la casa-negocio, el doble rol de productora y encargada de la reproducción o trabajos del hogar. Es la situación estereotípica de la casa-almacén, ya como estrategia básica de subsistencia, o como estrategia complementaria al sueldo masculino externo.

Por la otra, proyectos en que la dimensión domiciliar es más bien contingente y relativa. Aplica –de hecho en todos estos casos se da la condición de la doble función del domicilio- pero de modo inestable y cuestionado o pensionado. Los tres casos respectivos –casa-consulta, casa-mini-market, casa-taller de audio- planean una situación futura, cuando no han avanzado ya hacia ella, en que la vida y el espacio familiar se separan de la vida productiva. En estos casos, la ley revela un aspecto interesante de “transicionalidad” o proceso que pudiendo comenzar en el formato de la ley MEF, ya por el propio desarrollo empresarial, o por intensificación de la vida familiar, puedan pasar a su recalificación en la forma general.

La variedad de situaciones y lógicas con que aplica o es usada la Ley MEF muestra la complejidad y riqueza de formas de autoempleo domiciliar, y de cómo esta modalidad sirve a los sistemas familiares y sus estrategias en una zona extensa y densa de productores o trabajadores. Es quizás el primer resultado de la ley, el haber descubierto lo que viene a cubrir. Volver a observar las estrategias fuera de programas generales o mayoritarios, en que las familias intentan caminos “no convencionales”. Se unen capacidad de auto-empleo y disposición a reunir lo que la forma común separa –espacios y tiempos de trabajo, con espacios y tiempos de “vida”-. Esa doble pinza revela la singularidad y autonomía de los usuarios de la Ley MEF, misma singularidad que constituye su recurso más propio, base de su autonomía.

Lo que la ley representa: el sendero lógico

La fortaleza básica de la ley es su pertinencia y adherencia a una realidad que estaba, desde el lenguaje institucional, indistinto y mezclado fallidamente con las empresas en general. La Ley MEF logra distinguir, y así tratar diferenciadamente, a las microempresas que por escalas y lógicas productivas son diferentes a las empresas de mayor tamaño para las que está pensada la legislación general.

En el cuadro 1, las microempresas familiares quedaban fuera de registro y escala y su formalización se hacía especialmente difícil. Por ello, puede considerársele como el “sendero lógico”, que en vez de la estrategia de la asunción de la informalidad *-el otro sendero-* y en vez de la normativa general e indistinta, propone una formalización en la diferencia, y así, un reconocimiento formal a esa diferencia. Es la ruta lógica, que ajusta la forma a la realidad, y así la formaliza. En el mismo momento en que la ley se hace más adherente a la realidad, ésta comienza a ajustarse mejor a aquélla. Ésa es la base de la efectividad de la Ley MEF para los múltiples casos analizados, pero también para el propio Estado que la sostiene.

Del conocimiento de la ley y del proceso administrativo

Del (des) conocimiento previo o una ley mítica

Se destaca que todos los casos hayan conocido la ley cuando intentaba ya su proceso de formalización. No se conoce de la ley sino como *alternativa ofrecida* habiéndose iniciado ya un proceso de formalización de modo autónomo –así sea por obligación judicial- por parte de un(a) emprendedor(a). En ese sentido, la ley ha fallado en un aspecto importante respecto a su propósito de “facilitar la formalización de los informales”. Sin embargo, sí ha mostrado su potencialidad y eficacia, tanto en los nuevos emprendimientos como en la conclusión de procesos de formalizaciones previas continuamente provisionarias. Es, por así decirlo, una ley muda.

Tres notas deben complementar lo anterior: Por una parte, la *resonancia* de la que se beneficia la ley de los discursos y eventualmente programas que promueven la misma, o cercana noción, de microempresa familiar. Si no se “conoce” es por el bajo volumen de su difusión, pues su sentido sí puede ser reconocido rápidamente por factores ambientales propicios. En segundo término, debe resaltarse la importancia que pueden tener las corrientes informales de comunicación entre pares para la socialización de una cultura de la formalización –desde los vecinos, proveedores, clientes y hasta la prensa *popular* que tiene como público objetivo. En tercer término, el hecho probablemente decisivo de la variedad ínter municipios, y especialmente la presencia o no de un programa o campaña preactiva de difusión de la ley. Así, en Arica, parte importante del éxito se debe al sistema de promoción mediante cursos y la comunicación por televisión regional.

Del proceso administrativo

En general, predomina un reconocimiento, hasta el agradecimiento, de la utilidad de la ley para facilitar el proceso de formalización. En todos –menos uno- los casos, lo que se reporta es un procedimiento administrativo sorprendentemente ágil y fluido, a lo que se agrega, más en unos casos que en otro, un efecto general de “acoplamiento”, donde previamente predominaba el desajuste. Ocurriría como si la ley, con su formato específico de MEF, permitiera que las múltiples “singularidades” sociales que caracterizan a los usuarios, y por lo que habitualmente les retenían el paso, ahora les fueran reconocidas como “cumplimientos” de requisitos.

De modo excepcional, se reporta un caso de tramitación dificultada hasta poner en juego el sentido o la aplicación de la ley. Se trata de un caso en que coincide un manejo de códigos administrativo-comerciales poco desarrollado, por parte del usuario, y un agenciamiento de la ley dubitativo o poco consistente, y cuando menos no protector ni orientado a aquel. Cuando así ocurrió, la ley fue aplicada, pero con importantes tropiezos

y contratiempos. Siendo excepcional, vale la pena recabar en el fallo, pues revela una dimensión que pudiera ser importante entre los usuarios potenciales.

De ruidos y equívocos

Siendo en general una ley aceptada y reconocida en su sentido general, circulan variadas dudas y hasta ruidos respecto a las restricciones que estarían asociadas a la ley. Otro síntoma, del mismo mutismo de la ley ya referido. Pueden distinguirse al menos seis ámbitos en que la ley está siendo recepcionada ruidosa o equívocamente.

a) ¿La ley prohíbe lo que no permite explícitamente?

En un primer nivel, como la cuestión de la prohibición, supuesta, de realizar actividades económicas, como ventas de productos especialmente, no explícitamente autorizados en la patente. En su modo más concreto, por ejemplo, como la restricción de un almacenero respecto a las frutas y hortalizas.

b) Interpretación reducida del concepto domiciliario

En un segundo nivel, como la cuestión de la prohibición, supuesta también de realizar ampliaciones en el domicilio, o de modo más dudoso, de emplazar el lugar de trabajo en el espacio exterior de la casa-habitación. Se instala así una paradoja crítica, en que la misma ley que ayuda a “abrir”, impide “crecer” (Casa-almacén básico y almacén complementario).

c) Efectos negativos de la ley para la postulación a subsidios de vivienda

En una versión aislada, pero que revela el mismo déficit informativo, la interpretación de un usuario en el sentido que al haberse acogido a la ley pierde derechos a subsidios estatales (Casa-almacén básico).

d) El concepto en entredicho: ¿familiar o domiciliario?

La ley MEF nombra, *discursivamente* bien: La microempresa familiar parece señalar de modo muy apropiado-apropiable la singularidad o especificidad productiva y social de los usuarios comunes de la ley. Sin embargo, *conceptualmente* trae un ruido que comienza a hacerse notar en la zona de emprendimientos de mayor complejidad y potencial económico. Ocurriría como si el signo “micro” o el “familiar” les acomodara mejor que el domiciliario. Como la noción *domiciliar* no está en el nombre, permite esta interpretación *literal*, que sirve a quien quisiera mantener las prerrogativas de la ley, sin fijarse en el domicilio.

De los resultados de adscribirse a la ley

Los efectos *concretos* de la ley MEF varían según:

a) Las distintas lógicas con que los usuarios se adscriben a ella, y

b) Según las distintas lógicas y prácticas de los agentes estatales (en este caso, preferentemente municipales) respecto a la implementación de la ley.

En la combinación de estas dos variedades, resulta una descripción posible de los casos, que distingue tres grupos:

Grupos de máxima intensidad de efectos: la formalización vehiculiza un proyecto empresarial. Casa-cocina (Gourmet), casa-cocina (congelados), casa-minimarket, todos de Arica.

Son todos ellos, casos en que se constata una sintonía entre el proyecto empresarial, mediante formalización, y un programa de fomento microempresarial; En estos casos se asocia a la ley, y a la formalización, una serie de efectos fundamentales en la nueva etapa del emprendimiento;

- desde la perspectiva de los usuarios, sirve a un proyecto de empresarial cuya nueva escala viene dada precisamente por la nueva base para las operaciones y proyecciones del emprendimiento, y
- desde la perspectiva municipal, se entiende dentro de un enfoque de fomento al *desarrollo* microempresarial familiar, y va asociada a un discurso y unos programas de fomento.

El efecto de la formalización en estos casos es decisivo, al menos en los siguientes cambios:

- Paso de una actividad económica inhibida, respecto a mercados –la formalización conecta con mercados amplios y públicos, mientras de modo previo sólo puedan acceder a mercados “cercaños”. Así, la actividad previamente ocasional se hace regular, continua y creciente, así como dotada propiamente de un proyecto empresarial.
- Posibilidad de acceso a créditos y apoyos institucionales. La formalización les permite sostener su emprendimiento en contacto con las redes financieras y las redes municipales e institucionales en general dedicadas al fomento del emprendimiento.
- Y en tercer término, no menos importante, la formalización les permite la consolidación de su identidad, subjetiva y socialmente, como empresarios(as), donde previamente quedaba la auto imagen ambigua y fuera de concepto y norma.

Casos de mediana intensidad: Cuando la ley MEF opera en su grado base, sin mayores resonancias, pero tampoco sin disonancias.

La casa-cyber, nace junto con el proceso de formalización, apoyada por el municipio, pero no tiene un proyecto de empresa en expansión y desarrollo vinculado específicamente a ese nuevo régimen. La formalización, en este caso, es para operar, más que para desarrollarse –en el sentido de los casos anteriores. La ley MEF cumple así su propósito básico, que es posibilitar, respecto a algunas restricciones previas específicas, el autoempleo domiciliario.

La casa-almacén de subsistencia ni tiene un proyecto de desarrollo empresarial sustentado en la formalización, ni recibe desde el municipio un programa de fomento al modo de los casos de Arica. En esta situación, el efecto de la Ley MEF es la facilitación del autoempleo domiciliario, sin sostener algún proceso de desarrollo.

La casa-almacén complementaria: La formalización vía MEF sólo estabilizó lo preexistente, agotado su efecto en su alcance específico. No hay ni un proyecto de

desarrollo empresarial –pues sirve a una estrategia de reproducción ya equilibrada- ni se hace ver un programa de fomento en ese sentido.

Casos en que la formalización vía Ley MEF puede describirse como, de hecho o en planes, una fase en un proceso que anuncia su desajuste futuro –el negocio deja de ser compatible, o domiciliar.

En la casa-minimarket, habiendo allí un proyecto de desarrollo empresarial, es incompatible con la permanencia del régimen domiciliar. La expansión del negocio –un almacén que gira a supermercado- se consume al espacio físico y social del hogar. En su inicio era autoempleo domiciliar, y en su desarrollo empresarial, en parte por la naturaleza del negocio en este caso, se hizo insostenible en esa condición. Es como una crisis “natural” o de desarrollo.

La casa-taller de audio lleva los términos del autoempleo domiciliar familiar también a una de sus formas extremas. La ley resuelve bien una restricción previa, pero no modifica en lo sustantivo la proyección empresarial, ni la vida familiar. Ocurre, la adscripción a la ley, esencialmente como una opción pragmática, en el sentido de cumplir los requisitos y tener, por ello, derechos a sus facilidades. El sistema, de hecho, se proyecta fuera de la conexión domiciliar. Y lo es, mientras tanto la vida familiar es de baja intensidad (soltería).

La casa-consulta resulta complejamente afectada por la ley. Lo que manda es la ambivalencia de un acogerse a la ley por la franquicia administrativa, y al mismo tiempo lamentarse de quedar fijado a ella –contra el deseo de separar casa y trabajo.

Equilibrios y tensiones entre el subsistema familiar y el subsistema productivo

La microempresa familiar-domiciliar marca dos veces la unión o conjunción de lo que, de modo regular, está separado. Así, no es de extrañar que los casos varíen fuertemente respecto a este punto, y muestra una faceta social fundamental de los procesos de emprendimiento que se acogen a la ley.

Puede trazarse un continuo que va desde una situación de máxima tensión y conflicto entre las lógicas productivas y las reproductivas, hasta formas en que esa tensión es controlada o muy leve. Aquello viene determinado por el tipo de actividad en cada caso – el almacén es más invasivo que el cyber y, menos que ambos el taller de audio- así como por la intensidad de la vida familiar –es más fuerte en familias con niños o jóvenes, y es más suave en casos sin pareja.

En la máxima tensión puede situarse a los casos de las casa-almacén de subsistencia y almacén de complemento, en que por la lógica misma de las operaciones, lo que se pone en juego es la tensión entre lo público y lo privado, además de la lógica económica-convivencial. El *sensor* indica con claridad esta dualidad y simultaneidad que separa-conectando social y físicamente el mundo público-productivo y el privado-familiar. Del mismo modo, como puja continua por el tiempo, dándose el caso que los tiempos preferentemente comerciales son también los familiarmente preferidos (días de fiesta, horas de comida, etc.).

Lo anterior puede verse agravado cuando la articulación es no sólo física y social – comparten el mismo espacio y el mismo “lugar”- sino también “presupuestaria”. Es el caso de la casa almacén de subsistencia, donde la reproducción amenazada, amenaza a su

vez a la actividad productiva. En los otros casos, parecen desarrollarse específicas y efectivas, hasta alambicadas formas de contabilidad y control separado de recursos.

En los casos de mínima tensión, puede encontrarse a la casa-taller de audio y las casas-cocinas. En el primer caso, por la combinación, inestable, de una vida familiar poco intensa y una vida económica donde la intensidad de la actividad está fuera de casa –en terreno-. En los segundos, por una regulación respecto a lo público (producen dentro, pero entregan fuera), y por una utilización de los otros efectos positivos del trabajo domiciliario (niños, cuidado de la casa, labores domésticas, etc.)

Entre ambos, están los ajustes que cada caso intenta. Así, la casa-cyber que no logra separar los tiempos, pero sí los espacios.

O la casa-consulta, que remarca la separación física y social entre ambos mundos. Así, lo mismo indica una tensión muy alta, a la vez que indica una forma de resolución de la misma. Es lógico así que este mismo caso plantee la cuestión de la equivalencia “domiciliar” “familiar”.

Sugerencias

Proponemos dos ámbitos donde la Ley MEF puede potenciar sus efectos positivos:

1. Concitar una voluntad política e institucional –especialmente en los municipios y dentro de ellos, en la Dirección de Obras- respecto al interés público por la aplicación intensiva de la Ley MEF. Hasta ahora, la ley ha operado muy dependiente de voluntades específicas en municipios también específicos y hasta aislados, como en la propia voluntad formalizadora de los micro-emprendedores familiares. Lo que no ha habido es una política o una acción conjunta para lograr que el universo potencial de microempresarios que podrían ajustar a esta ley (estimada en más de 400.000 micro empresas) se entere de la misma y decida ponderarla para el paso a la formalización.
2. Utilizar la potencia y la lógica de la formalización, como complemento o base de una política o programa de fomento a la microempresa familiar, o al autoempleo domiciliario.

Por decirlo de otro modo, en muchos casos el proceso de formalización, y favorecido por la Ley MEF, instala una comunicación y una coordinación del microempresario con el municipio y los sistemas que pudieran apoyarlo, que luego sin embargo –salvo la notable excepción de Arica, en nuestra muestra- tienden a discontinuarse.

Cuadro 1

Características básicas y tipología de las empresas entrevistadas

	Cocina (gourmet)	Cocina (industrial)	Consulta medica	Taller de audio	Almacén subsistencia	Almacén Compl.	Almacén Mini-mercado	Internet (Cyber)
Actividad previa	Si, pero reducida	Si, pero en otro rubro y lógica	Si, con formalización provisoria	Si, completamente informal	No	No	No	No
Importancia de la condición domiciliar	Alta	Alta	Ambivalente: legalmente es decisivo, prácticamente esta en duda	Ambivalente: legalmente es decisivo, pero prácticamente esta en duda	Alta	alta	Disminuyendo progresivamente	Alta
Efecto de la ley en la formalización	Alta, como facilitador	Alta, como facilitador	Decisiva, como posibilitador	Decisiva, como posibilitador	Alta, como facilitador	Alta, como posibilitador	Alta, como facilitador	Alta, como facilitador
Efecto de la formalización en la microempresa	Radical, cambia de lógica y escala	Importante, estabiliza	Baja, solo agrega estabilidad a lo previo	Baja, solo agrega legalidad a lo previo	Baja, en cuanto no sostiene un proyecto empresarial	Baja, manteniéndose lo anterior	Alta, pues sostiene un proyecto de desarrollo empresarial	Importante, pues permite creación y reproducción
Calidad del tramite	Fácil, rápido	Fácil, rápido,	Fácil, rápido	Fácil, rápido	Ambivalente, fallos.	Fácil, rápido	Fácil, rápido	Fácil, rápido
Otros efectos asociados	Si, fomento micro-empresarial	Si, fomento Micro-empresarial	No	No	No	No	Si, fomento microempresarial	Si, fomento microempresarial
Familia-negocio	Equilibrada, positiva	Equilibrada, positiva	En tensión.	Ahora equilibrada, e el futuro tensa	Estable en una tensión continua	Estable en una tensión continua	Estable, en tensión continua	Estable, en tensión continua

Fuente: Elaboración propia.

