



Comisión
Nacional de
Productividad

Revisión Regulatoria para MIPyMEs





Comisión
Nacional de
Productividad

Revisión Regulatoria para MIPyMEs

Copyright © 2021. Todos los derechos de
Comisión Nacional de Productividad,
Amunátegui 232, of. 401, Santiago, Chile.
www.comisiondeproductividad.cl

ISBN Digital: 978-956-7725-17-5

Revisión Regulatoria para MIPyMEs

Coordinador:
Cristián Romero.

Equipo técnico CNP:
Andrea Valenzuela, Carla Tokman, Rodrigo Miranda, Daniel Stipo, Javiera Barraza.

Consultor:
Sebastián Rodoni.

Fotografías de portada e interiores:
Agradecimientos a banco de imágenes Freepik, Pixabay y Pexels.

Diseño y Diagramación:
Editorial Universitaria S.A.
Avda. Libertador Bernardo O'Higgins 1050, Santiago de Chile
www.universitaria.cl

Contenido

-
- 5 Acrónimos
 - 7 Comisión Nacional de Productividad
 - 9 Prefacio
 - 11 Términos de referencia
 - 15 Resumen ejecutivo
 - 23 Introducción
-

Capítulo 1

- 35 **Plazos de formalización de los requerimientos en Chile**
 - 39 Plazos de formalización de los emprendimientos en Chile
-

Capítulo 2

- 45 **Aspectos generales y deficiencias de los permisos relevantes para la formalización de emprendimientos en Chile**
 - 49 Heterogeneidad y falta de armonización de información disponible
-

Capítulo 3

- 55 **Trámites Sanitarios**
 - 63 Permiso Sanitario: el caso de los permisos de alimentos
 - xx Análisis
 - 68 Informe sanitario
 - xx Análisis
 - 75 Trámite cero en permisos sanitarios
 - 76 Análisis
-

Capítulo 4

- 81 **Permisos establecidos por leyes especiales**
- 86 Análisis

Capítulo 5

91 El hito final: obtención de autorización de funcionamiento municipal

97 Análisis

Capítulo 6

111 Recomendaciones

111 Recomendaciones generales
112 Recomendaciones específicas para permisos sanitarios

Capítulo 7

119 Resumen de Hallazgos y Recomendaciones

117 Resumen de Hallazgos
119 Resumen de Recomendaciones

123 Bibliografía

127 Anexos

127 Anexo 1. Evolución histórica del sistema de permisos
131 Anexo 2. Normativas que denotan requisitos prácticos del informe sanitario
132 Anexo 3. Muestra de comunas analizadas en el estudio
133 Anexo 4. Seguimiento de patentes provisorias que pasan a definitivas
135 Anexo 5. Formatos de información de solicitudes de transparencia de comunas

Acrónimos

CGR	Contraloría General de la República
CIIU	Clasificación Industrial Internacional Uniforme
DOMs	Dirección de Obras Municipales
EMT	Empresas de menor tamaño
ISP	Instituto de Salud Pública
MIPyMEs	Micro, Pequeña y Mediana Empresa
PYMEs	Pequeña y Mediana Empresa
RSA	Reglamento Sanitario de Alimentos
SBA	Small Business Administration
SEIA	Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental
SGC	Sistema de Gestión de Calidad
SII	Servicio de Impuestos Internos
UE	Unión Europea

Comisión Nacional de Productividad

La Comisión Nacional de Productividad es una institución creada por el Decreto Presidencial N° 270, del 9 de febrero de 2015. Es un ente consultivo, independiente y autónomo. Su misión es asesorar al Gobierno de Chile en materias orientadas a aumentar la productividad, con foco en mejorar el bienestar de los ciudadanos, proponiendo políticas públicas técnicamente sustentadas y que consideren la opinión de la sociedad civil.

Cuenta con un consejo de ocho miembros nombrados por la Presidencia de la República por un periodo de tres años, de carácter técnico y transversal.

Consejeros

Raphael Bergoeing (Presidente)

Joseph Ramos (Vicepresidente)

Vesna Mandakovic

Verónica Mies

Aurora Olave

Marcelo Soto

Alfie Ulloa

Sergio Urzúa

Su desafío es permanente: *aumentar la productividad para mejorar la vida y bienestar de las personas.*



Prefacio

El último reporte nacional de la OCDE sobre nuestro país (2021) ubicó a Chile como el país con mayor complejidad de procesos regulatorios, cuestión que también fue constatada por la Comisión Nacional de Productividad en su informe del 2019 “Calidad Regulatoria en Sectores Estratégicos”.

Actualmente el presente estudio “Revisión Regulatoria para PyMEs” mandatado en noviembre 2020 por los ministros de Hacienda y Economía, analiza exhaustivamente el entorno regulatorio que afecta el desarrollo de emprendimientos de las PyMEs, considerando que estas empresas dan cuenta del 98% de las empresas activas del país. Si bien en términos de indicadores como ventas y empleo generado es comparativamente menor a las empresas grandes (que tienen 87% de participación en ventas y un 56% en empleo) resulta relevante estudiar su ecosistema regulatorio y requerimientos (tributarios, laborales, sanitarios, ambientales u otros), puesto que toda actividad o emprendimiento debe contar con una autorización administrativa que asegure que dichas iniciativas no lesionen o pongan en peligro el interés público.

El objetivo, por lo tanto, es evaluar tanto la eficiencia de los procesos de otorgamiento de permisos como la pertinencia de las regulaciones, con la finalidad de contar con un sistema normativo simple donde los requisitos, objetivos y tramitación de los permisos estén claramente definidos. De esta manera se podrá asegurar que el cumplimiento de la regulación no se convierta en una barrera innecesaria para la realización de la actividad. En el actual contexto de pandemia esto toma especial relevancia: una adecuada identificación de las normativas y prácticas existentes permitirá diseñar políticas de mitigación de costos tanto para las empresas que busquen reiniciar sus operaciones como para aquellas que requieran iniciar nuevos emprendimientos.

Para efectuar un diagnóstico integral de los desafíos del sector la Comisión Nacional de Productividad realizó un levantamiento y priorización de los permisos más relevantes para iniciar emprendimientos económicos en nuestro país. Este trabajo permitió identificar los obstáculos regulatorios que aquejan el sano desarrollo de las empresas de mediana y pequeña envergadura, y, con todo, se presentan 20 hallazgos y 6 recomendaciones.

De las recomendaciones, hay tres de características generales de índole administrativo y de gestión y tres que implican modificaciones normativas. De estas recomendaciones específicas, dos se refieren exclusivamente a permisos sanitarios y una se relaciona con autorizaciones de funcionamiento municipal.

Todas las recomendaciones incluidas en este informe fueron aprobadas unánimemente por los miembros del Consejo de la CNP, evidenciando que la búsqueda de una mayor productividad es un objetivo ampliamente compartido, sin distinciones ideológicas, y que debe ser abordado como un tema país mediante políticas de Estado.

Finalmente, queremos agradecer a un gran número de personas por su enorme aporte. Sin su generosa contribución este trabajo no hubiese sido posible.



Raphael Bergoeing Vela
Presidente
Comisión Nacional de Productividad



Rodrigo Krell Loy
Secretario Ejecutivo
Comisión Nacional de Productividad

Términos de referencia

Antecedentes

Históricamente la generación de políticas públicas enfocadas en las pequeñas y medianas empresas (pymes), ha sido una labor compleja, fundamentalmente por la heterogeneidad en su composición.

La ley N° 20.416, que fija normas especiales para este segmento de empresas, define a las pequeñas empresas como aquellas cuyos ingresos anuales son mayores que 2.400 UF y no superiores a 25.000 UF, y a las medianas como las que obtienen ingresos anuales entre 25.000 y 100.000 UF¹.

Dentro de cada una de estas categorías, a su vez, existe gran diversidad en dimensiones tales como el sector económico al que pertenecen, nivel de productividad, intensidad en el uso de mano de obra, etc. Sin embargo, a pesar de esta heterogeneidad, se han identificado tres condiciones inherentes a este segmento de empresas²:

Escala eficiente de operación. Se observa la existencia de este tipo de empresas en sectores cuya escala de operación eficiente es pequeña, vale decir, donde las economías de escala no son importantes.

Nichos y diferenciación de productos. Pueden coexistir con empresas grandes creando productos parecidos cuando son capaces de explotar nichos de demanda que valoran la diferenciación de productos.

Dinámica industrial: ciclo de entrada, evolución y salida de empresas. Según se desprende de la evidencia existente, tanto a nivel comparado como nacional, en prácticamente todas las industrias, en todos los países y todo el tiempo, muchas empresas se crean, unas pocas son exitosas y el resto fracasa y sale del mercado en poco tiempo. Vale decir, el fracaso y salida de empresas y su reemplazo por firmas nuevas es parte sustantiva de la dinámica de este sector, por lo que es normal observar altas tasas de entrada y salida de pymes, independientemente del ciclo económico.

¹ Artículo 2º ley 20.416.

² Las pyme: quiénes son, cómo son y qué hacer con ellas. Angel Cabrera, Sergio de la Cuadra, Alexander Galetovic y Ricardo Sanhueza. Estudio Públicos 116 (Primavera 2009).

Debido estas particularidades, es que se justifica la necesidad de generar políticas públicas que distingan el tratamiento que se les otorga respecto de empresas de mayor tamaño. En efecto, dado que difieren generalmente en su nivel de recursos, características, desempeño y expectativas de crecimiento, se hace inevitable un impacto en el modo en que las pymes perciben y enfrentan los requerimientos regulatorios³.

El tiempo, recursos y energía necesarios para entender, tramitar y cumplir una regulación, sea laboral, ambiental o municipal, no es proporcional al tamaño de la empresa, lo que hace que la regulación sea relativamente más costosa para las pymes⁴.

Al respecto, la OCDE (2017) señala que la proporción de recursos destinados para cumplir con funciones administrativas es usualmente mayor en pymes que en empresas grandes.

Si bien Chile ha avanzado en este sentido, disminuyendo los plazos y costos asociados a varios trámites que influyen en el inicio y operación de pymes⁵, existe aún amplio espacio de mejora en la materia, en particular realizando una revisión regulatoria que permita identificar las principales barreras regulatorias que inciden en su operación.

El tema, de relevancia permanente, ha adquirido, a propósito de la coyuntura que vive el país, el carácter de urgente. Ello, pues no hay dudas de los profundos efectos negativos que la crisis sanitaria generará en materia de inversión, empleo y actividad económica en general.

En dicho contexto, desarrollar una revisión regulatoria de aquellos requerimientos que afecten especialmente a pymes parece un esfuerzo esencial, tomando en consideración que una adecuada identificación de las normativas existentes permitirá analizar elementos que contribuyan a disminuir los costos en que dichas empresas se verán obligadas a incurrir, sea para reiniciar sus operaciones como para iniciar nuevos proyectos en el caso que hayan sido obligadas a cerrar los que existían actualmente en operación.

Hacer más eficiente la regulación aplicable permitiría disminuir un costo fijo de alta relevancia para el éxito de estas iniciativas, lo que se convierte en un elemento clave para colaborar en la mejora de las políticas públicas en el marco del esfuerzo de reactivación económica en que el país estará involucrado en los próximos meses.

³ OECD (2016), *Regulatory Policy in Chile: Government Capacity to Ensure High-Quality Regulation, OECD Reviews of Regulatory Reform*, OECD Publishing, Paris.

⁴ Las pyme: quiénes son, cómo son y qué hacer con ellas. Ángel Cabrera, Sergio de la Cuadra, Alexander Galetovic y Ricardo Sanhueza. Estudio Públicos 116 (Primavera 2009). Informe de Productividad Proyecto de Ley que plantea modificaciones a Ley de Firma Electrónica Avanzada, Boletín 11598-03.

⁵ Sociedades en un día, patentes municipales provisorias, exención de permisos sanitarios, plataforma EscritorioEmpresas, entre otros.

Estudio

Para el logro de los objetivos planteados, en particular la disminución de barreras regulatorias innecesarias que afecten el desarrollo de proyectos de pequeñas y medianas empresas, se propone un estudio que involucre una revisión regulatoria enfocada en empresas industriales de menor tamaño con el objetivo de:

- a. Identificar permisos/regulaciones claves para el desarrollo de proyectos pymes. En principio, y dada la evidencia existente, el análisis se centrará en áreas que reportan costos fijos relevantes para las empresas:
 - Inicio de operaciones. Identificación de permisos y procesos involucrados
 - Operación. Foco primario en regulación sanitaria, ambiental, laboral y tributaria
- b. Análisis enfocado en los siguientes aspectos:
 - Eficiencia del proceso de otorgamiento de permisos. Se identificarán los permisos claves para el desarrollo de un proyecto pyme, los procesos y los plazos reales asociados. Se considerará la heterogeneidad existente entre distintas regiones del país.
 - Eficiencia de la regulación aplicable. Se determinarán la relación entre objeto de protección establecido en la normativa aplicable y sus mecanismos de cumplimiento, identificando los costos de cumplimiento involucrados.
 - Pertinencia de normativa diferenciada para pymes. Se definirán parámetros para determinar aquellas normativas que sea posible adaptar al tamaño de la empresa sin afectar negativamente el objeto de protección asociado.
- c. Presentar propuestas para hacer más eficiente el proceso de tramitación de permisos requeridos para proyectos pyme en los sectores definidos, y de mejora a las regulaciones de fondo que, en atención al análisis realizado, así lo ameriten.

El estudio se efectuará durante un periodo de cuatro meses, con un informe preliminar dentro de los tres primeros meses. El informe definirá la vía de implementación de las recomendaciones propuestas, entendiendo la urgencia en el actuar de la política pública para hacer frente a la crisis sanitaria que enfrenta el país.

Resumen ejecutivo

Contexto regulatorio de las PyMEs

Chile ha sido constantemente destacado respecto de su complejidad regulatoria, como lo constató ya la Comisión Nacional de Productividad en su informe de 2019 "Calidad Regulatoria en Sectores Estratégicos". Esta característica fue nuevamente relevada en el último reporte nacional de la OCDE sobre nuestro país (2021), ubicando a Chile como el país con mayor complejidad de procesos regulatorios.

En el presente estudio *Revisión Regulatoria para PyMEs* es analizado un análisis exhaustivo del entorno regulatorio que afectan el desarrollo de emprendimientos de las PyMEs, evaluando tanto la eficiencia de su proceso de otorgamiento como la pertinencia de la normativa. El objetivo es poder contar con un sistema normativo simple donde los requisitos, objetivos y tramitación de los permisos necesarios para iniciar una actividad estén claramente definidos para impedir que el cumplimiento de la regulación se convierta en una barrera innecesaria para este tipo de empresas. Adicionalmente, es crucial considerar el actual contexto mundial de emergencia sanitaria generada por el Covid-19, que ha impactado fuertemente a la economía, en especial a las empresas de menor tamaño, que han visto sus ventas drásticamente reducidas. En efecto, ha sido posible constatar que en los meses que ha durado la pandemia se han reportado alrededor de 100 mil empresas de menor tamaño que desaparecieron. Se hace, por tanto, imperativo estimular las iniciativas de emprendimiento con la mayor celeridad posible. Este estudio pretende aportar con este esfuerzo nacional proponiendo recomendaciones de política pública que contribuyan a disminuir barreras regulatorias que, a través de extensos plazos de tramitación o elevados costos de cumplimiento, estén afectando tanto el inicio como el desarrollo de las operaciones de las PyMEs en Chile.

Tradicionalmente ha sido difícil caracterizar las empresas de menor tamaño –que incluye a micro, pequeñas y medianas empresas, fundamentalmente por la heterogeneidad en su composición. Estas varían en una gran cantidad de dimensiones tales como el sector económico al que pertenecen, nivel de productividad, intensidad en el uso de mano de obra, entre otros factores. El consenso es que las empresas de menor tamaño en Chile son aquellas que en primer lugar tienen ingresos anuales menores a 2.400 UF para el caso de las microempresas, o bien entre 2.400 y 25.000 UF (pequeñas empresas) o las que

obtienen ingresos anuales entre 25.000 y 100.000 UF (medianas empresas). Este criterio, con base en ventas anuales, ha sido utilizado históricamente por el SII, pero no es el único criterio. El segundo criterio discrimina según la cantidad de trabajadores (a partir de una modificación a la Ley 20.416 del Código del Trabajo). En este criterio se definen cuatro categorías: micro (1 a 9 trabajadores), pequeña (10 a 49 trabajadores), mediana (50 a 199 trabajadores) y gran empresa (200 o más trabajadores). Para efectos de este estudio y buscando una mirada multidimensional, los análisis en función de tamaño de empresa se realizan considerando el criterio de ventas, criterio de cantidad de trabajadores y una propuesta de criterio mixto que combina las dos anteriores.

Hallazgos

Es importante destacar que las empresas de menor tamaño dan cuenta del 98% de las empresas activas en nuestro país, con una participación de 62% para micro, 30% para pequeñas y 6% para medianas. Si bien en términos de indicadores como ventas y empleo generado es comparativamente menor a las empresas grandes (que tienen 87% de participación en ventas y un 56% en empleo) resulta relevante estudiar el ecosistema regulatorio en la que están inmersos, ya que para la realización de cualquier actividad o emprendimiento es necesario contar con una autorización administrativa o permiso, a modo de control preventivo, de tal forma que la Administración compruebe *ex-ante* que se está respetando la legalidad y que dichas actividades no lesionen o pongan en peligro el interés público. Obtenido el permiso o autorización, el emprendedor puede desarrollar libremente la actividad planificada. Una vez iniciada la actividad, diversos servicios públicos continúan con la labor de fiscalización, que determinan que su operación se realiza respetando las limitaciones o condiciones de la normativa vigente.

En el caso de las micro, pequeñas y medianas empresas (MIPyMEs) o empresas de menor tamaño (EMT), enfrentar exitosamente estos desafíos normativos es altamente complejo. La falta de personal, conocimiento, tiempo y recursos hace que el esfuerzo requerido sea proporcionalmente mayor que en el caso de empresas de mayor tamaño, lo que, implica también una mayor probabilidad de fracaso en el proceso. Adicionalmente, el conjunto de permisos requeridos para desarrollar actividades económicas ha devenido en un sistema altamente complejo que tiende a la entropía. Las causas son diversas: en primer lugar, tanto el diseño regulatorio como su implementación y fiscalización se hacen generalmente en silos. Dado que las diversas normativas no responden necesariamente al diseño de los proyectos desarrollados por los particulares –que combinan múltiples actividades que trascienden diversas categorías regulatorias– es usual que se generen problemas de coordinación al interior del Estado. Por otro lado, las normas tienden a acumularse a

lo largo del tiempo, generándose espacios de traslape e incluso contradicciones entre las nuevas y aquellas existentes que regulaban directa o indirectamente la materia y que nunca fueron expresamente derogadas.

Aunque las empresas de menor tamaño tienden a desarrollar proyectos de menor complejidad y están por tanto afectas a una menor carga regulatoria en términos del número de permisos que deben obtener para iniciar sus actividades, no escapan a las complejidades del sistema de permisos, siendo especialmente afectadas por todas aquellas zonas en las que existe poca claridad, contradicción o falta de eficiencia en su gestión.

En efecto, los plazos para la formalización de una empresa constituyen una primera barrera. Aun cuando destaqueen positivamente las medidas para acelerar el proceso de creación de empresas y su inicio de actividades ante el SII, el camino para desarrollar un emprendimiento de cualquier tamaño no termina hasta la obtención de la autorización de funcionamiento municipal la cual permite el inicio de sus operaciones. En el transcurso de este estudio se pudo determinar que incluso para las empresas más pequeñas el plazo destinado a obtener los permisos respectivos supera los 6 meses y aumenta de acuerdo con el tamaño de la empresa, y las PyMEs pueden demorar hasta 1,5 años. Adicionalmente, el porcentaje de empresas que iniciaron actividades ante el SII y que finalmente obtienen una autorización municipal de funcionamiento también está relacionado con su tamaño. En las microempresas es de 13% y en pequeñas, cerca del 18%. Esto contrasta con los resultados de empresas mayores: en medianas supera el 30 y en grandes llega al 90%.

Sin embargo, realizar un análisis exhaustivo de los permisos, regulaciones y posibles barreras para el emprendimiento ha sido un desafío en este estudio. La Comisión Nacional de Productividad pudo constatar que la información para analizar el sistema regulatorio en torno a EMT está dispersa en diferentes fuentes, sin formatos homogéneos respecto de variables tan relevantes como el código de actividad económica. Por ejemplo, respecto de información particular solicitada a las Direcciones de Obras Municipales, como información con relación a aspectos cómo regularizar para obtener la autorización de funcionamiento municipal definitiva, un 22% de las municipalidades consultadas no posee registros de lo solicitado. Esto claramente obstaculiza los análisis de política pública. En definitiva, existe poca claridad respecto de los permisos sanitarios requeridos para el desarrollo de un número relevante de actividades económicas. Adicionalmente, ha surgido la necesidad de armonizar y clarificar el sistema de permisos sanitarios, generándose prácticas por parte de la autoridad sin un claro respaldo normativo que las sustente.

Aún así, y a pesar de la poca claridad, la CNP logró realizar un levantamiento y priorización de los permisos más relevantes para iniciar emprendimientos económicos en nuestro país, y pudo constatar que estos se estructuran en torno a una serie de trámites sanitarios, conducentes a la obtención de la autorización de funcionamiento: la patente

municipal. Estos trámites constan de (i) permisos sanitarios, (ii) permisos exigidos por leyes especiales y (iii) autorización de funcionamiento o patente municipal.

Permisos sanitarios

Entre los permisos sanitarios la CNP priorizó en su análisis la tramitación de los permisos de alimentos, puesto que esta categoría es altamente intensiva en las PyMEs. Adicionalmente, se asocia a sectores hoteleros o de turismo. El objetivo de este permiso es garantizar productos inocuos y sanos y es válida por un plazo de tres años, y se entiende automáticamente prorrogada por períodos iguales y sucesivos a menos que el interesado comunique su voluntad de no continuar. Considerando las sanciones impuestas por las Seremis de Salud a través de sumarios sanitarios y la participación de locales de alimentos en brotes de enfermedades asociadas, el objeto de protección del permiso de alimentos ha sido adecuadamente resguardado. La CNP encuentra que la autorización de alimentos tiene un bajo plazo de tramitación, de menos de 11 días corridos, cumpliéndose este tiempo en más del 99% de las veces y altos niveles de aprobación (92%).

Por otro lado, una serie de actividades requiere de un Informe Sanitario. Este opera en la práctica como un permiso ya que el artículo 83 del Código Sanitario dispone la obligación de que se emita por parte de la autoridad sanitaria un informe sobre los efectos que puede ocasionar en el ambiente la instalación, ampliación o traslado de industrias, previo al otorgamiento de una autorización de funcionamiento o patente definitiva por parte de las municipalidades. La norma agrega que, para evacuar dicho informe, la autoridad sanitaria tomará en cuenta los planos reguladores comunales o intercomunales y los riesgos que el funcionamiento de la industria pueda causar a sus trabajadores, al vecindario y a la comunidad. Su objeto de protección es amplio, incluyendo la salud y ambiente de trabajadores, vecindario y comunidad, y se solicita para determinadas actividades industriales y, en algunos casos, comerciales. Dada la amplitud de su objetivo y la falta de requisitos asociados, genera confusión respecto a su alcance. Por otra parte, existe poca claridad —tanto en organismos públicos como en usuarios— respecto de las actividades económicas que necesitan el informe sanitario, lo que genera ineficiencias en los procesos de tramitación. Adicionalmente, el informe sanitario posee plazos de tramitación que superan los 60 días corridos, con un promedio de más de 130 días corridos para los rechazos. Lo anterior se acentúa en el caso de la RM, que representa el 39% de los trámites, con un plazo promedio de tramitación que alcanza los 122 días corridos. A nivel nacional, un 23,6% de las solicitudes es rechazado, superando el 50% en la RM. En definitiva, no existe nitidez respecto del plazo normativo de tramitación del

informe sanitario, lo que merma el análisis de su gestión y la definición de indicadores de su desempeño.

Este tipo de escenario ha llevado a que la autoridad sanitaria genere mecanismos para hacer más expedito y eficiente el proceso de otorgamiento de permisos. Uno de estos mecanismos es el “permiso inmediato”, orientado a aquellas empresas cuyas actividades no presenten un riesgo grave para la salud o seguridad de las personas o que deban someterse al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA). Es un procedimiento breve, que solo contempla la presentación de la solicitud, una declaración jurada simple del titular y la acreditación del pago de los derechos respectivos.

Permisos establecidos por leyes especiales

El artículo 26 de la Ley de Rentas Municipales señala en su inciso 2º que la municipalidad estará obligada a otorgar la patente respectiva en forma inmediata una vez que el contribuyente hubiere acompañado todos los permisos que se requieran y que estén establecidos en alguna ley en especial, según sea el caso. La tarea presenta un desafío tanto para los usuarios como para las municipalidades, pues asume que ellas están en conocimiento de todos los permisos que leyes especiales establezcan respecto de todas las actividades que se desarrollen en sus territorios. En efecto, el análisis respecto a los permisos especiales que deben ser requeridos por parte de las municipalidades para otorgar la autorización de funcionamiento es heterogéneo, y responde, en general, a un análisis caso a caso. De 54 municipalidades analizadas, 43 autorizan el otorgamiento de patentes provisorias sin contar con los permisos especiales establecidos por la ley. De ellas, 30 lo han formalizado a través de una ordenanza y 13 a través de prácticas sin respaldo normativo.

Autorización de funcionamiento municipal

La autorización de funcionamiento municipal es el último trámite necesario para asegurar el funcionamiento de locales, oficinas, establecimientos, kioscos o lugares determinados en las comunas, y es otorgada por las respectivas municipalidades. Corresponde a la patente municipal, 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. Sin embargo se ha constatado que existe alta heterogeneidad en la tramitación de autorizaciones de funcionamiento entre las diversas municipalidades, reflejado en las diferencias a propósito de (i) requisitos para tramitación

de patentes provisorias, (ii) el alcance y autoridad competente de los permisos sanitarios y (iii) la interpretación de los permisos exigidos por leyes especiales. Adicionalmente, existe alta dispersión de los tiempos de tramitación de las patentes. Un 25% de las patentes otorgadas anualmente por las municipalidades son provisionales y menos del 50% se transforman en definitivas.

Recomendaciones

De la revisión regulatoria efectuada por la Comisión Nacional de Productividad en el presente estudio referente a PyMEs emergen recomendaciones específicas y recomendaciones generales. La primera categoría (i) corresponde a las recomendaciones de aspectos generales, con el objetivo de mejorar estructuralmente los procesos de tramitación de permisos y las recomendaciones específicas (ii) pertinentes a los permisos sanitarios y (iii) recomendaciones de autorización de funcionamiento municipal.

Recomendaciones generales

Recomendación 1: El Ministerio de Economía deberá desarrollar guías de tramitación para las principales categorías de emprendimientos desarrollados por las empresas de menor tamaño, enfocándose particularmente en los permisos señalados en regulaciones sectoriales.

Recomendación 2: El Ministerio de Economía debe desarrollar actividades de coordinación que propendan a la armonización de la clasificación de actividades económicas del SII con la normativa sanitaria y las municipalidades.

Recomendación 3: La División de Municipalidades de SUBDERE, en el marco de sus atribuciones, coordinará junto con las municipalidades un formato único de presentación de información sobre patentes municipales, para análisis y seguimiento de las políticas públicas de fomento para las microempresas y pymes.

Recomendaciones específicas para permisos sanitarios:

Están orientadas a facilitar el conocimiento, la tramitación y la obtención de dichos permisos a los futuros emprendedores.

Recomendación 4: Modificar artículo 83 del Código Sanitario, convirtiendo el Informe Sanitario en un permiso limitado a actividades industriales, indicando con precisión cuáles son los elementos que protege (salud de los trabajadores), los requisitos para acreditarlo y su plazo de otorgamiento.

Recomendación 5: Dictar norma de carácter general de nivel reglamentario (modelo Circular N° 114), que permita actualización periódica de lista de permisos sanitarios, expresos y no expresos, señalando, además:

- Listado de actividades afectas a cada uno.
- Las condiciones y umbrales de riesgo para implementar modalidad sin visita.

Se generan así tres categorías de actividades expresamente identificadas:

- No afectas a ningún permiso sanitario.
- Afectas a permiso sanitario, con tramitación permiso inmediato.
- Afectas a permiso sanitario, con tramitación con visita o inspección.

Las dos últimas se podrán actualizar año a año en función de los criterios de riesgo establecidos por la autoridad sanitaria.

Recomendación específica para autorización de funcionamiento municipal:

Recomendación 6: Modificar artículo 26 de Ley de Rentas Municipales, señalando que:

La municipalidad estará obligada a otorgar la patente respectiva en forma inmediata una vez acreditado el cumplimiento de las normas de emplazamiento, urbanísticas y sanitarias aplicables, sin perjuicio de las autorizaciones contempladas en otras normativas.

Para ello la municipalidad debe revisar:

- Emplazamiento.
- Cumplimiento de permisos sanitarios (según listado contenido en norma general dictada por la autoridad sanitaria).
- Cumplimiento de permisos otorgados por la DOM.

Para acreditar el cumplimiento del resto de los permisos aplicables el contribuyente acompañará una declaración jurada. En caso de acreditarse que no contaba con los permisos respectivos, la patente otorgada caducará y se aplicará multa, sin perjuicio de las sanciones establecidas en leyes sectoriales.

La patente provisoria podrá ser otorgada a aquellos contribuyentes que acrediten:

- Emplazamiento.
- Cumplimiento de permisos sanitarios (según listado contenido en norma general dictada por la autoridad sanitaria).
- Estar tramitando otros permisos.

Su duración será de un año, prorrogable por un año más.

Introducción

Desde el punto de vista de quien pretende emprender una actividad económica, uno de los principales desafíos es conocer y dar cumplimiento a todas las regulaciones que le serán aplicables, sean estas tributarias, laborales, sanitarias, ambientales, etc. Esto es especialmente relevante en la etapa de inicio de operaciones, respecto de aquellas regulaciones que requieren la obtención de permisos como condición previa para hacerlo.

En el caso de las micro, pequeñas y medianas empresas (MIPyMEs) o empresas de menor tamaño (EMT), enfrentar exitosamente estos desafíos se hace más complejo. La falta de personal, conocimiento, tiempo y recursos hacen que el esfuerzo requerido sea proporcionalmente mayor que en el caso de empresas de mayor tamaño, lo que, implica también una mayor probabilidad de fracaso en el proceso.¹ A partir de esto, la necesidad de contar con un sistema simple, donde los requisitos, objetivos y tramitación de los permisos necesarios para iniciar una actividad estén claramente definidos es una condición necesaria para impedir que el cumplimiento de la regulación se convierta en una barrera innecesaria para este tipo de empresas.

Históricamente, la generación de políticas públicas enfocadas en empresas de menor tamaño ha sido una labor compleja, fundamentalmente porque su definición se dificulta debido a la heterogeneidad en su composición. Estas varían en una gran cantidad de dimensiones, tales como el sector económico al que pertenecen, nivel de productividad, intensidad en el uso de mano de obra, entre otros factores.

Según el Diccionario Básico Tributario Contable del SII una “Empresa” es “Toda organización conformada por recursos humanos, materiales y financieros ordenados bajo una dirección para el logro de los fines económicos, sociales, culturales o benéficos y dotado de una individualidad legal determinada”.

En junio de 2020 la Ley 21.210 que moderniza la legislación tributaria, incorporó una definición de empresa a la Ley de Renta refiriéndose a ella como “la empresa individual, la empresa individual de responsabilidad limitada, los contribuyentes del artículo 38, las comunidades, las sociedades de personas, sociedades por acciones y sociedades

¹ Productivity Commission Australia, 2013, Regulator Engagement with Small Business, Research Report, Canberra, página 2.

anónimas, según corresponda²". Como se aprecia, la definición legal tributaria se enfoca en los diversos modelos de organización de la empresa, que no se limitan a la constitución de una persona jurídica.³

Por su parte, el Código del Trabajo las define como "...toda organización de medios personales, materiales e inmateriales, ordenados bajo la dirección de un empleador, para el logro de fines económicos, sociales, culturales o benéficos, dotada de una individualidad legal determinada".⁴

En cuanto al tamaño de las empresas, en Chile este se clasifica según dos criterios principales. El primero, con base en ventas anuales de la empresa. Este ha sido utilizado históricamente por el Servicio de Impuestos Internos (SII), reconocido a nivel legal por la Ley 20.416 o Estatuto Pymes y define microempresas como aquellas con ingresos anuales menores a 2.400 UF; pequeñas empresas aquellas con ingresos anuales entre 2.400 UF y 25.000 UF, medianas como las que obtienen ingresos anuales entre 25.000 y 100.000 UF y aquellas con ventas superiores a 100.000 UF categorizadas como grandes.⁵

El segundo criterio, que discrimina según la cantidad de trabajadores, surgió de una modificación que la citada Ley 20.416 realizó al Código del Trabajo. En este criterio se definen cuatro categorías: micro (1 a 9 trabajadores), pequeña (10 a 49 trabajadores), mediana (50 a 199 trabajadores) y gran empresa (200 o más trabajadores).⁶

Sin embargo no son las únicas clasificaciones posibles. La propia ley 20.416 reconoce que la taxonomía con base en ventas es sin perjuicio de las clasificaciones de empresas contenidas en otras normas legales y que, para efectos de la focalización y creación de instrumentos y programas de apoyo a las empresas de menor tamaño, los organismos públicos encargados de su diseño puedan utilizar otros factores o indicadores para determinar las categorías de empresas beneficiarias.⁷

No obstante ello, la clasificación de empresas de menor tamaño de la Ley 20.416 con base en ventas es utilizada de manera intensiva, no solo por el Servicio de Impuestos Internos para determinar condiciones de tributación de los contribuyentes, sino que para la focalización y creación de instrumentos y programas de apoyo económico a dichas

² Artículo 14, letra H, literal a.

³ Por ejemplo, considera a empresario individual, que corresponde a una entidad integrada por el capital, dedicada a actividades industriales, mercantiles y no está organizada como una persona jurídica, sino que se encuentra formada por una sola persona natural. (https://www.sii.cl/contribuyentes/contribuyentes_individuales/empresario_individual.pdf)

⁴ Artículo 3, párrafo 3º.

⁵ Artículo 2º, Ley 20.416.

⁶ Artículo 505 bis, Código del Trabajo.

⁷ Artículo segundo, párrafo 9º y 10º, Ley 20.416.

empresas, diseñados por organismos públicos como CORFO, SERCOTEC, entre otros, lo que se ha hecho patente en el contexto actual de pandemia.⁸

A nivel internacional, es frecuente que la clasificación de empresa de menor tamaño se enfoque en objetivos particulares, usualmente el acceso a instrumentos de financiamiento. Sin embargo la regla general es que, para hacerlo, no se limite la clasificación de empresas de menor tamaño a una sola variable, ponderándose al menos dos para este fin (Tabla 1). A esto se agrega la existencia de criterios diferenciados que distinguen el sector económico para especificar los criterios que definirán la categoría de "menor tamaño" en aquel.

Tabla 1. Clasificación de PyMEs en diversos países.

País	Clasificación	Objetivos de Clasificación
Estados Unidos	<ul style="list-style-type: none"> · Manufactura y transporte: por empleo. · Sector financiero: por activos totales. · Otros sectores: por ventas. <p>Fuente: Small Business Administration (SBA). Cotas varían de acuerdo con la industria.</p>	Apoyo financiero a PyMEs.
Unión Europea (UE)	<ul style="list-style-type: none"> · Trabajadores y ventas o utilidades <p>Fuente: Comisión Europea. No existe distinción por industria.</p>	Apoyo financiero estandarizado en los países miembros
India	<ul style="list-style-type: none"> · Manufactura: inversión en plantas y equipos. · Servicios: inversión en equipamiento. <p>Fuente: Comisionado de Desarrollo de la India.</p>	Apoyo financiero a PyMEs
Brasil	<ul style="list-style-type: none"> · Ventas. <p>Fuente: Legislación local de Brasil.</p>	Apoyo financiero a PyMEs
China	<ul style="list-style-type: none"> · Manufactura y construcción: activos totales, ventas y empleo. · Otras industrias: ventas y empleo. <p>Fuente: Legislación local de China.</p>	Apoyo financiero y regulatorio a PyMEs
Australia	<ul style="list-style-type: none"> · Empresas existentes: empleo y ventas. · Empresas nuevas: ventas del año en curso. <p>Fuente: Legislación local de Australia.</p>	Apoyo financiero y asesoría a PyMEs
Banco Mundial (recomendación)	<ul style="list-style-type: none"> · Definición local, o · Mezcla de activos, ventas y empleo. <p>Fuente: Enterprise Survey (Banco Mundial).</p>	Apoyo financiero a PyMEs (fomento de políticas)

Fuente: Agencias Nacionales de fomento a Empresas de Menor Tamaño.

Nota: en general, el objetivo de estas agencias es el apoyo técnico y financiero a estas empresas.

⁸ Ver "Herramientas para el desarrollo de las pymes 2016" (<https://issuu.com/meconomia/docs/hpd>), "Herramientas para emprender" (https://issuu.com/meconomia/docs/herramientas_para_emprender) y "La guía mipyme" (<https://www.economia.gob.cl/wp-content/uploads/2021/03/GUI%CC%81A-DE-APOYO-A-PYMEs-MARZO-2021.pdf>), todos del Ministerio de Economía, Fomento y Turismo.

Para efectos de este estudio y buscando una mirada multidimensional, los análisis en función de tamaño de empresa se realizan considerando el criterio de ventas (información disponible en el cuerpo del texto), criterio de cantidad de trabajadores y una propuesta de criterio mixto que combina las dos anteriores. En este último criterio una empresa es clasificada según el máximo tamaño obtenido de ambos criterios. Esta aproximación permite, por ejemplo, capturar de mejor manera el caso de empresas grandes extranjeras (en términos de cantidad de trabajadores) que se instalan a nivel nacional y que, de acuerdo con el criterio de ventas, poseen un tamaño menor.^{9,10}

Cabe señalar que, en general, independiente del criterio utilizado, las conclusiones que se presentan son similares.

Las empresas de menor tamaño en Chile hoy

Las empresas de menor tamaño —que incluye a micro, pequeñas y medianas— dan cuenta del 98% de las empresas activas¹¹ en nuestro país, con una participación de 62% para micro, 30% para pequeñas y 6% para medianas.¹² Naturalmente, el peso de este segmento, en términos de otros indicadores, tales como ventas y empleo generado, es menor: las empresas grandes ostentan la mayor participación, con un 87% en ventas y un 56% en empleo.¹³

Por su parte, a nivel de sectores económicos, las MIPyMEs son más abundantes en actividades de servicios personales¹⁴ (26% de estas se encuentran en dicho sector), seguidas de actividades de comercio (17%), servicios empresariales (15%), construcción (14%) y agricultura (13%). Cabe notar que esta participación no difiere de manera importante

⁹ Aproximación con base en criterio de tamaño de empresa utilizado por la Unión Europea.

¹⁰ Ministerio de Economía (2014). Antecedentes para la revisión de los criterios de clasificación del Estatuto Pyme. Ver <https://www.economia.gob.cl/wp-content/uploads/2014/04/Boletin-Revisión-Clasificación-Estatuto-Pyme.pdf>

¹¹ Empresas activas según base de datos del SII: corresponde a personas jurídicas que cumplen al menos uno de estos criterios: (i) declara IVA (pudiendo ser de compras o ventas), (ii) con base en la declaración de 1^a categoría reporta ingresos, (iii) posee al menos un trabajador.

¹² Los datos presentados son en función del criterio de ventas. Considerando el criterio de trabajadores la participación de las microempresas es de 88%, pequeña 6% y mediana 5%. Por su parte, el criterio mixto posee el desglose de participación de la siguiente manera: 61% micro, 28% pequeña, 8% mediana.

¹³ Para el criterio de trabajadores las proporciones corresponden a 71% y 63%, respectivamente. Para el criterio mixto los valores son 90% y 69%, respectivamente.

¹⁴ Estas actividades comprenden, de manera agrupada, actividades de servicios que excluyen aquellos financieros. Por ejemplo, enseñanza, servicios sociales y de salud y otras actividades de servicios no clasificadas previamente.

con la situación de las grandes empresas, que también se concentran en comercios (participación de 22%), servicios empresariales (19%), servicios personales (14%) y construcción (15%).¹⁵

La pandemia generada por el Covid-19 ha afectado fuertemente a la economía. Al analizar las variaciones en las ventas de las empresas, se aprecia un impacto mayor en las de menor tamaño. En términos generales, entre enero y mayo de 2020 alrededor del 20% de las empresas usualmente activas dejaron de funcionar. Las empresas grandes se recuperaron relativamente rápido, no así las de menor tamaño, reportándose alrededor de 100 mil empresas de menor tamaño que desaparecieron. Desde mayo en adelante la cantidad de ventas de PyMEs disminuyó de manera importante, principalmente debido a descensos en la cantidad de empresas que dejaron de reportar ventas, es decir, que venden \$0¹⁶ (margen extensivo), más que por una disminución de las ventas promedio de estas empresas (margen intensivo). En el caso de las empresas grandes, las mayores bajas se explican, por el contrario, dado el margen intensivo, sin mayor destrucción de empresas (ver Figura 1).

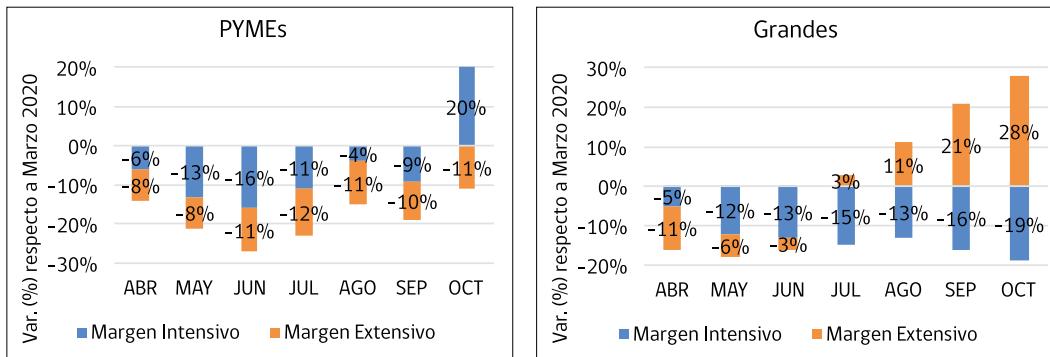
Justamente este último aspecto determina la importancia de analizar las barreras regulatorias *ex-ante* para empresas pequeñas que quieren establecerse o, alternativamente, que quieren volver a operar. En efecto, a modo complementario, del universo de empresas nuevas en 2019 y 2020, la participación de las MIPyME es de un 99,9% para el caso del criterio de ventas, superior a la participación de 98% en el escenario normal.¹⁷ Esto refleja la importancia del enfoque en MIPyMEs, dado su alto dinamismo en términos de creación y cese de actividades.

¹⁵ Para el caso de las MIPyMEs, considerando los criterios de trabajadores y mixto, los resultados son similares. No obstante, para el criterio de trabajadores, el sector manufactura es reemplazado por el financiero. Para las empresas grandes, usando el criterio de mixto el sector inmobiliario es reemplazado por el sector agricultura. Para el criterio de cantidad de trabajadores, el orden descendente de sectores corresponde a construcción (15%), agricultura (14%), servicios administrativos (13%), comercio (11%) y manufactura (10%).

¹⁶ Las comparaciones, para cada mes, se realizan en relación con la situación de marzo de 2020.

¹⁷ Para el caso de criterio de trabajadores, las proporciones ascienden a 99,9% y 99,1%, respectivamente. Para el criterio mixto, a 99,7% y 97%.

Figura 1. Disminución de ventas respecto a marzo de 2020, PyMEs y grandes empresas.



Fuente: Elaboración propia con base en datos del SII.

Respecto de los sectores más afectados, las PyMEs de los sectores construcción y hoteles y restaurantes han sufrido los impactos más significativos.¹⁸ Asimismo, considerando sectores económicos que dependen de aquellos más afectados (construcción, hoteles y restaurantes y artes y entretenimiento), surge la relevancia del sector comercio e industria, en donde la caída en ventas es particularmente mayor para PyMEs.

Sistema de permisos en Chile

La regla general que rige el desarrollo de cualquier emprendimiento está dada por la libertad para hacerlo, consagrada constitucionalmente en el artículo 19 N° 21, en la forma del derecho a desarrollar cualquier actividad económica que no sea contraria a la moral, al orden público o a la seguridad nacional, respetando las normas legales que la regulen.

Diversos servicios públicos, en el marco de sus competencias, realizan el control del cumplimiento de las normativas aplicables. Tal control puede desarrollarse una vez iniciada la actividad a través de las denominadas labores de fiscalización, que determinan que la operación de aquellas se realiza respetando las limitaciones o condiciones establecidas por la normativa vigente.

¹⁸

Los sectores de educación, otros servicios y artes y entretenimiento también se han visto afectados de manera importante en el caso de PyMEs, pero no son considerados dada su baja participación en las ventas de la economía. Este análisis se llevó a cabo considerando el criterio de ventas.

Sin embargo existen numerosas actividades en que los particulares requieren que la Administración compruebe *ex-ante* que se respeta tal legalidad y que dichas actividades no lesionen o pongan en peligro el interés público. Se trata de un control preventivo que se traduce en la necesidad de contar con una *autorización administrativa o permiso* antes de iniciar la actividad planificada, la cual se justifica tratándose de acciones cuyo impacto o nivel de riesgo es alto o afectan objetivos de protección de gran relevancia. Obtenido el permiso o autorización, el emprendedor puede desarrollar libremente la actividad planificada, sin perjuicio de lo cual seguirá siendo sujeto de fiscalización en su fase de operación.

En la práctica, el conjunto de permisos requerido para desarrollar actividades económicas ha devenido en un sistema complejo que tiende a la entropía. Las causas son diversas: en primer lugar, tanto el diseño regulatorio como su implementación y fiscalización se hace generalmente en silos. Dado que las diversas normativas no responden necesariamente al diseño de los proyectos desarrollados por los particulares —que combinan múltiples actividades que trascienden diversas categorías regulatorias— es usual que se generen problemas de coordinación al interior del Estado. Por otro lado, las normas tienden a acumularse a lo largo del tiempo, generándose espacios de traslape e incluso contradicciones entre las nuevas y aquellas existentes que regulaban directa o indirectamente la materia y que nunca fueron expresamente derogadas.

Finalmente, las regulaciones no son estáticas. El alcance de una normativa de aplicación general tiende a mutar y expandirse en el tiempo, al ir incorporando nuevos elementos, sea a través de jurisprudencia judicial o administrativa o a través de los criterios que los propios servicios públicos van configurando al resolver casos concretos.

Chile ha sido constantemente destacado respecto de su complejidad regulatoria.¹⁹ Característica que fue nuevamente realizada en el último reporte nacional de la OCDE sobre nuestro país (2021), en donde Chile se ubica como aquel de mayor complejidad de procesos regulatorios.²⁰

Empresas de menor tamaño (EMT) y Permisos

Las empresas de menor tamaño tienden a desarrollar proyectos de menor complejidad y están por tanto afectas a una menor carga regulatoria en términos del número de

¹⁹ Calidad Regulatoria (2019), Comisión Nacional de Productividad.

²⁰ OECD (2021). OECD Economic Surveys Chile, p. 52. Ver https://read.oecd-ilibrary.org/economics/oecd-economic-surveys-chile-2021_79b39420-en#page1. Ranking realizado con base en datos de 2018.

permisos que deben obtener para iniciar sus actividades. Sin embargo no escapan a las complejidades del sistema de permisos, siendo especialmente afectadas por todas aquellas zonas en las que existe poca claridad, contradicción o falta de eficiencia en su gestión.

Esta realidad no es nueva y ha sido previamente diagnosticada. A propósito de ello, medidas para facilitar el inicio de operaciones no solo de las empresas de menor tamaño sino de todo tipo de emprendimiento han existido desde hace décadas.

Miradas en su conjunto y deteniéndose en las principales modificaciones del sistema en los últimos 40 años, se aprecia como elemento común la tensión entre dos objetivos centrales de política pública. Por un lado, facilitar o acelerar el inicio de actividades económicas y, por el otro, la necesidad de que, al hacerlo, no se descuiden aspectos esenciales, como la salud de la población, el cuidado del medioambiente o la seguridad de los trabajadores.

Diagnóstico

La evolución del sistema ha llevado actualmente a un modelo que cuenta con buenas prácticas en aspectos puntuales del proceso, pero que, desde una mirada global, ha tendido a complejizarse, lo que presenta un desafío particular para las EMT.

Los principales avances de los últimos años se han concentrado en facilitar los procesos tributarios ante el Servicio de Impuestos Internos (SII) (obtención de rol único tributario e iniciación de actividades) y en el proceso de constitución de sociedades como vehículo para la creación de empresas. Ambas instancias, que antiguamente implicaban trámites presenciales y múltiples gastos (inscripción en Registro de Comercio, publicaciones en el Diario Oficial, gastos notariales, etc.), pueden realizarse hoy íntegramente vía internet, en forma prácticamente gratuita y en plazo de pocos días, cuando no en forma instantánea.

Sin embargo lo anterior no ha tenido un correlato en el proceso de obtención de los permisos necesarios para iniciar las actividades económicas planificadas. En efecto, el diagnóstico preliminar, llevado a cabo a través de entrevistas con representantes de gremios de PyMEs y encuestas a emprendedores, confirma la tesis antes planteada respecto de las dificultades de las empresas de menor tamaño al momento de enfrentar la regulación y particularmente el sistema de permisos.

En una encuesta realizada a emprendedores, elaborada especialmente para efectos de este estudio,²¹ prácticamente la mitad de estos (47,6%) señaló que el grado de dificultad para

²¹ En el contexto de G100, respuestas otorgadas el 02/03/2021, a partir de una muestra de 64 emprendedores de diversos rubros, tanto personas naturales como jurídicas. Los encuestados

conocer el conjunto de permisos y regulaciones aplicables es alto. Un 34,9% señaló que la dificultad era media y solo el 17,5% restante consideró que era bajo. Adicionalmente, la principal dificultad indicada a la hora de formalizar su emprendimiento fue la falta de claridad sobre qué permisos se deben solicitar y sus requisitos, lo que fue reportado el 59% de las veces. Esto aplica principalmente a los permisos sanitarios de la Secretaría Regional Ministerial (SEREMI) de Salud (reportados, en el 65% de los casos, como los más complejos de obtener) y las autorizaciones de funcionamiento de las municipalidades (28% de los encuestados señaló que era permiso más complejo). Asimismo, los encuestados señalaron, en el 57% de los casos, que los plazos de tramitación de permisos son problemáticos, un 44% incluso mencionó que una dificultad adicional radica en conocer la existencia del permiso y un 40% destacó como problemáticos los costos de cumplimiento de la regulación, en términos de adecuaciones al establecimiento o certificaciones, por ejemplo.

Lo antes señalado confirma percepciones que se arrastran hace años y respecto de las cuales se han intentado diversas vías de solución. A modo de ejemplo, en 2014, en el contexto de las mesas de trabajo MIPyMEs, lideradas por el Consejo Consultivo de Empresas de Menor Tamaño, se trató el desarrollar una Plataforma de Consulta para Permisos Sanitarios por parte de los ministerios de Economía, Fomento y Turismo y Salud, con el objetivo de “conocer las exigencias sanitarias que deben cumplir los emprendedores, de acuerdo con el tipo de actividad económica que realicen”^{22,23}

Foco del estudio

Dado el porcentaje que representan las empresas de menor tamaño dentro del total de empresas en el país, sumado a la heterogeneidad de los objetivos que desarrollan, el análisis de las barreras regulatorias que las afectan debe estructurarse a partir de aquellos permisos con mayor incidencia en sus actividades.

²² corresponden a emprendedores formalizados, asociados a la región del Biobío, Antofagasta y también de Santiago Centro.

²³ Ministerio de Economía, Fomento y Turismo. División de Empresas de Menor Tamaño. Mesas técnicas MIPYME. Mesa 4: Observatorio regulatorio y simplificación de trámites. Documento N° 1 Antecedentes sobre Política Regulatoria y Simplificación de Trámites para las MIPYME (2014), pp. 7 y 16 (ver: <http://www.consejoconsultivoemt.cl/wp-content/uploads/2014/09/Antecedentes-Pol%C3%ADtica-Regulatoria-y-Simplificaci%C3%B3n-Tr%C3%A1mites-MIPYME.pdf>).

²⁴ El sitio web donde estaría esta plataforma (<https://www.tramiteenlinea.cl/>) no se encuentra disponible en la actualidad.

Por ello se optó por una aproximación general al tema, con foco en la revisión de la estructura básica de permisos requeridos para iniciar cualquier tipo de actividad económica. En la práctica, dados los sectores más afectados por la pandemia, el enfoque de análisis en algunos casos se centra en sectores económicos comerciales (que pueden incluir actividades de hoteles y restaurantes) e industriales.

Para abordar el tema se analizaron tres dimensiones de información, con el fin de construir la aproximación más exacta posible de la realidad:

- Análisis legal. ¿Qué dicen y cuál es el objetivo de las normas aplicables?
- Análisis de facto. ¿Cómo son interpretadas y aplicadas en la práctica dichas normas por los órganos públicos respectivos?
- Análisis de evidencia respecto al comportamiento de los permisos. ¿Quiénes son los principales usuarios, tiempos de otorgamiento, niveles de aprobación, rechazo, etc.?

A propósito de la evidencia recabada y del análisis realizado, se puede señalar que el sistema de emprendimiento chileno tiende a la complejidad, lo que dificulta su entendimiento, sobre todo para empresas con limitado acceso a recursos especializados. Ello se manifiesta particularmente en:

Poca claridad de los requisitos de cada permiso y del proceso en su conjunto

Al considerar todos los pasos a seguir para establecer una empresa, existen requerimientos numerosos, de naturaleza disímil y heterogéneos dependiendo de la ubicación del solicitante ya sea a nivel regional o comunal. Esto se convierte en un primer desincentivo o una alta barrera de entrada para iniciar un negocio.

Falta de coordinación entre organismos y de armonización de la normativa

Problemas de poca claridad en requisitos son transversales entre las diversas entidades que otorgan permisos para el funcionamiento de una empresa y se componen con la falta de coordinación entre estas, aspecto de crucial relevancia al considerar que prácticamente todas las autorizaciones están altamente relacionadas. Por su parte, el lenguaje de las instituciones se ha especializado según sus actuaciones, en desmedro del conocimiento del usuario. La vinculación entre trámites ante el SII, SEREMI de Salud y municipalidades, que se ha hecho a nivel normativo, no ha ido de la mano de la armonización de las terminologías que las componen.

Iniciativas enfocadas en empresas de menor tamaño poco eficaces

Si bien con el tiempo han surgido regulaciones diferenciadas en pos de apoyar a empresas de menor tamaño –como los trámites inmediatos en temas sanitarios, o la autorización de funcionamiento provisoria– no es claro que exista un efecto específico respecto de, por ejemplo, mayor rapidez de tramitación (el “trámite cero” demora poco, independiente del tamaño de la empresa), o efectiva prevención de la extinción del negocio (menos de la mitad de las patentes provisionarias se regularizan en una definitiva).

Este informe abordará aquellos aspectos en la normativa vigente que dificultan la formalización de una empresa. El análisis presenta un total de 20 hallazgos. El siguiente capítulo (Capítulo 2) presentará un análisis de los plazos de formalización, es decir, los plazos transcurridos desde que una empresa inició actividades ante el SII hasta que obtiene la autorización de funcionamiento municipal (último trámite del proceso y sin el cual es ilegal entrar en operaciones. El siguiente capítulo presentará los aspectos generales y deficiencias de los permisos relevantes para la formalización de emprendimientos en el país. El cuarto capítulo identifica los trámites sanitarios necesarios para iniciar emprendimientos económicos en el país, los que se estructuran en función de la obtención de autorización de funcionamiento: el Permiso Sanitario, el Informe Sanitario y el Trámite Cero en permisos sanitarios. A continuación se hace una revisión de aquellos permisos establecidos por leyes especiales, y en el séptimo capítulo se analiza el hito final para iniciar un emprendimiento en el país, cual es la obtención de autorización de funcionamiento municipal. Finalmente, la Comisión Nacional de Productividad ofrece seis recomendaciones de política pública en función de los hallazgos presentados en este estudio, que contribuirían a disminuir barreras regulatorias innecesarias que, a través de extensos plazos de tramitación o elevados costos de cumplimiento, estén afectando, tanto el inicio como el desarrollo de las operaciones de las PyMEs en Chile.



Capítulo 1

Plazos de formalización de los requerimientos en Chile



Síntesis

Es importante considerar que el camino para desarrollar un emprendimiento de cualquier tamaño no termina hasta la obtención de la autorización de funcionamiento municipal momento a partir del cual pueden iniciarse las operaciones. En el presente capítulo se analiza el tiempo que toma la formalización de una empresa desde la iniciación de en el Servicio de Impuestos Internos hasta la obtención de la autorización de funcionamiento municipal.

Abstract

Municipal authorizations and permits are required for the operation of any economic activity, regardless of the size of the company. The terms required since the start of all procedures done before the IRS until the obtention of all municipal authorizations are analyzed in this chapter.

Puntos Clave

- I Para las pequeñas y medianas empresas el plazo promedio desde la iniciación de actividades hasta la obtención de autorización de funcionamiento municipal es de 223 días.
- I Este plazo puede variar según el tamaño de la empresa y el requerimiento de permisos sanitarios. En microempresas el promedio es de 6 y 7 meses, mientras las PyMEs demoran entre 1-1.5 años.
- I A menor el tamaño de la empresa el proceso de obtención de permisos es menos exitoso: 13% de las microempresas que iniciaron actividades ante el SII obtienen finalmente autorización de funcionamiento por parte de la municipalidad respectiva. El porcentaje es de 18% en las pequeñas empresas. Esto contrasta con el éxito de las medianas empresas (30%) y grandes (90%).

Plazos de formalización de los emprendimientos en Chile

En el presente capítulo se analiza el tiempo que toma la formalización de una empresa, el plazo transcurrido desde que esta inició actividades en el SII hasta que obtuvo la autorización de funcionamiento municipal, que constituye el hito final del proceso y sin el cual es ilegal entrar en operaciones.

El plazo promedio, considerando la totalidad de los emprendimientos formalizados, para dicho proceso fue de 223 días corridos, es decir, alrededor de 6,5 meses (Tabla 2). Estos tiempos dependen de varios factores, fundamentalmente del tamaño de la empresa y la necesidad de contar con algún permiso sanitario en el proceso. En definitiva, la evidencia señala que incluso para las empresas más pequeñas el plazo destinado a obtener los permisos respectivos una vez formalizada la iniciación de actividades ante el SII supera los 6 meses y aumenta de acuerdo con el tamaño de la empresa. Así, una microempresa se demora en promedio entre 6 y 7 meses dependiendo de si requiere un permiso sanitario o no, mientras las PyMEs se demoran entre 1 y 1 año y medio. Cabe mencionar, eso sí, que estos plazos bien pueden incluir lagunas o “tiempos muertos” en los cuales no se tramita ningún permiso, pero el emprendedor se concentra en recabar antecedentes para la obtención de estos, en desarrollar adecuaciones requeridas por la normativa en su establecimiento o simplemente en inactividad.

En definitiva, aun cuando destaqueen de manera positiva las medidas tomadas para efectos de acelerar el proceso de creación de empresas, es necesario considerar que el camino para desarrollar un emprendimiento de cualquier tamaño no termina hasta la obtención de la autorización de funcionamiento municipal, hito a partir del cual pueden iniciarse las operaciones.

Tabla 2. Tiempos desde inicio de actividades hasta obtener el permiso de funcionamiento municipal (días corridos).

Criterio	Sin permiso sanitario			Con permiso sanitario		
	Ventas	Trabajadores	Mixto	Ventas	Trabajadores	Mixto
Micro	172	180	171	189	212	287
Pequeña	310	326	304	380	405	374
Mediana	395	345	352	524	423	461
Grande	360	258	360	402	424	421

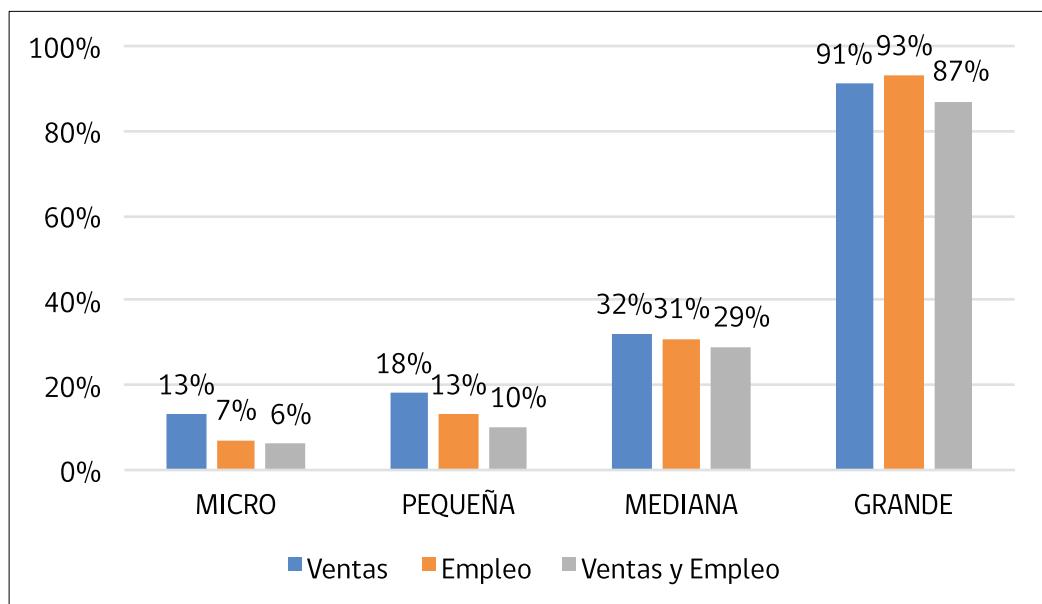
Fuente: Elaboración propia con base en datos del SII, la plataforma digital SEREMI en Línea e información de patentes comerciales e industriales. Considera personas jurídicas que iniciaron actividades a partir de 2017 y obtuvieron patente entre 2017-2020. Promedio calculado usando ajuste de Winsor (en donde se ajusta por los valores extremos del 10% más alto y bajo de la muestra).

Por otro lado, la evidencia también indica que, de aquellas empresas que hicieron iniciación de actividades ante el SII, el porcentaje de empresas que finalmente obtuvo su autorización de funcionamiento municipal tiene relación directa con su tamaño y tiende a ser bajo mientras menor sea este. En el caso de las microempresas, es de 13%; en pequeñas, asciende a cerca del 18%; en medianas supera el 30% y en grandes llega al 90% (Figura 2, criterio de ventas).

Lo anterior refleja que, a menor el tamaño de la empresa el proceso de obtención de permisos es menos exitoso. Las razones detrás de ello pueden ser múltiples, desde que el emprendedor pierda interés en su empresa, hasta que los plazos y requerimientos involucrados lo hagan desistir. Asimismo, no puede dejar de considerarse la opción que se trate de empresas que han optado por funcionar de manera informal, al menos en lo que respecta a la autorización de funcionamiento otorgada por la municipalidad respectiva.¹

¹ Las diversas fuentes de datos utilizadas para la trazabilidad también pueden derivar en que algunos usuarios no se encuentren disponibles en todas las bases.

Figura 2. Relación entre empresas vigentes y patentes de funcionamiento.



Fuente: Elaboración propia con base en datos del SII y de información sobre patentes otorgadas en 35 comunas (casos en donde se posee información de Rut del contribuyente y fecha de otorgamiento de la patente), obtenidas a través de solicitudes de transparencia a las municipalidades y vía portal de transparencia activa (descarga directa de información). Nota: En algunas comunas no se posee información de todos los Ruts en todas las observaciones. Por esta razón, a modo de disminuir sesgos, en esta figura solo se consideraron aquellas comunas que poseen información de Ruts en todas sus observaciones.

Los informes de auditoría realizados por la Contraloría General de la República (CGR) respecto de la gestión de algunas comunas entregan evidencia cualitativa complementaria sobre negocios con actividades que no poseen una autorización de funcionamiento municipal —o no han pagado la patente municipal. A modo de referencia, la Tabla 3 presenta la cantidad de negocios que actuaron de forma irregular en las comunas analizadas. En los casos en donde se posee antecedentes sobre patentes otorgadas en promedio anualmente, es posible notar (a excepción de Providencia), que la cantidad de casos irregulares supera de manera importante este flujo anual. Tanto los datos recolectados durante este estudio como la evidencia de la CGR reflejan que la operación irregular, sin permisos de funcionamientos vigentes, no son infrecuentes.

Tabla 3. Negocios con actividad en SII pero sin autorización de funcionamiento municipal – auditorías CGR

Comuna	Cantidad de casos
Recoleta	5.489
Providencia	1.098*
Quinta Normal	1.954
Lo Barnechea	6.527
Renca	3
Curacaví	1.430
Casablanca	1.582
San Joaquín	3.166
Concón	1.993
Huechuraba	4.148
Santo Domingo	1.136
Romeral	313

Fuente: Elaboración propia con base en informes de auditoría dispuestos en el sitio web de CGR.

Notas: (i) A excepción de Renca, Curacaví, San Joaquín, Huechuraba y Romeral, el periodo de estudio de CGR fue entre julio de 2017 y junio de 2018. En Romeral se consideró todo el año 2016, en San Joaquín entre julio de 2017 y abril de 2018 y en el resto de las comunas, entre julio de 2018 y enero de 2019. (ii) No es directo que el periodo del informe refleje la ventana de tiempo de origen de los negocios irregulares. Esta es una información histórica, que solo se contabilizó en el periodo de realización del informe. (iii) Se consideró una muestra de comunas según los informes más recientes de CGR. (*) En Providencia, reporte sujeto a acreditación de información de parte de la municipalidad.

Hallazgo 1: La información disponible permite establecer que el plazo promedio que transcurre entre la iniciación de actividades y la obtención de autorización de funcionamiento municipal es de 223 días, lo cual varía fundamentalmente en relación con el tamaño de empresa y el requerimiento de permisos sanitarios. En microempresas el promedio es de 6 y 7 meses, mientras las PyMEs se demoran entre 1-1.5 años.

Hallazgo 2: El porcentaje de empresas que iniciaron actividades ante el SII y que obtienen finalmente autorización de funcionamiento por parte de la municipalidad respectiva se relaciona directamente con su tamaño. En las microempresas es de 13% y en pequeñas cerca del 18%. En medianas supera el 30% y en grandes llega al 90%.



Capítulo 2

Aspectos generales y deficiencias de los permisos relevantes para la formalización de emprendimientos en Chile



Síntesis

Existen problemas de carácter transversal que entorpecen la obtención de permisos por parte de las empresas de menor tamaño. Se destaca la falta de sistematización de la información necesaria para la obtención de permisos.

Abstract

There are cross-cutting problems that make it difficult for smaller companies to obtain permits. The lack of information systematization for the obtention of permits is highlighted.

Puntos Clave

- I La información para analizar el sistema regulatorio en torno a EMT está dispersa en diferentes fuentes.
- I Esta falta de transparencia respecto de la información entorpece la tramitación y obtención de permisos por parte de las pequeñas y medianas empresas.
- I La información requerida en los diversos permisos no presenta formatos homogéneos respecto de variables tan relevantes como la descripción de actividad económica, lo que obstaculiza un análisis global y sistemático de la regulación que afecta a este tipo de empresas.

Aspectos generales y deficiencias de los permisos relevantes para la formalización de emprendimientos en Chile

Más allá de sectores económicos y tamaños de empresas, es posible identificar los permisos más relevantes para iniciar emprendimientos económicos en nuestro país, los que se estructuran en función de la obtención de la autorización de funcionamiento asociada a la patente municipal, requisito final y común a cualquier actividad lucrativa que quiera realizarse en el territorio nacional. Estos son:

- Permisos sanitarios.
- Otros permisos exigidos por leyes especiales.
- Autorización de funcionamiento o patente municipal.

En los capítulos siguientes se analizarán por separado las particularidades de cada una de estas categorías.

En esta sección se discuten problemas de carácter transversal que entorpecen la obtención de permisos por parte de las empresas de menor tamaño y que fueron constatadas a lo largo de esta investigación.

Heterogeneidad y falta de armonización de información disponible

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. La Tabla 4 presenta los detalles generales de las bases de datos. La cobertura de información es disímil entre estas (nivel nacional en la plataforma digital SEREMI en Línea, datos muestrales en las otras bases). En el caso de las autorizaciones de funcionamiento municipal la información es, además, altamente distinta entre municipalidades respecto de los tipos de variables disponibles y los modos de registrar los datos (ver Anexo 5), y no se condice directamente con aquello disponible en el portal de transparencia activa. Respecto de la información particular solicitada a las DOMs (aspectos a regularizar para obtener la autorización de funcionamiento municipal definitiva), un 22% de las municipalidades consultadas no posee registros de lo solicitado.

Por otra parte, no existe una adecuada sistematización de información y comunicación entre las municipalidades y el SII, respecto de la frecuencia de reporte de las declaraciones juradas de capital. Una mayor frecuencia permitiría cruzar tales declaraciones con los datos de patentes otorgadas, de modo de identificar irregularidades (falta de autorización

de funcionamiento municipal), tales como aquellas denotadas en los informes de CGR mencionados anteriormente.¹

La importancia de contar con información de fácil sistematización también ha sido destacada por el Ministerio de Economía, Fomento y Turismo, pues en 2014, en el marco de la modificación de la Ley 20.416, propuso que se "establezca la obligatoriedad de los servicios, ministerios y entidades públicas de proporcionar información sobre MIPyME al Ministerio de Economía para la formulación de políticas públicas, resguardando la identidad de las empresas cuando se trate de información confidencial".² Como ejemplos de fallas de registro de información destaca el informe de auditoría realizado por CGR a la Municipalidad de Recoleta, en donde se estableció la existencia de bases de datos con información incompleta, o con formatos que impiden un adecuado seguimiento al contribuyente. Ejemplo de esto último es el cambio del rol de la patente cuando esta pasa de provisoria a definitiva y el hecho que las fechas que se ingresan no son siempre las correctas, con casos en donde se ingresa la fecha de inicio de actividades del negocio, mas no aquella de otorgamiento, lo que impide el seguimiento de las autorizaciones provisionales respecto a la caducidad.^{3,4}

Tabla 4. Resumen sobre fuentes de información analizadas.

Tipos de información	SII	SEREMI en Línea	Autorizaciones de funcionamiento municipal
Representatividad	Nacional - personas jurídicas. Empresas vigentes	Nacional - personas naturales y jurídicas	Muestra de 50 municipalidades - personas naturales y jurídicas
Fuente	Acceso directo CNP	Acceso directo CNP	(i) directo (2 municipalidades), (ii) transparencia activa (6), (iii) solicitud de transparencia (48)
# observaciones	5.073.915	216.554	202.338
Años disponibles	2005-2021	2017-2020	En su mayoría, entre 2015-2021

¹ Contacto Municipalidad de Santiago, 02/12/2020.

² Ministerio de Economía, Fomento y Turismo. División de Empresas de Menor Tamaño. Mesas técnicas MIPyME. Mesa 4: Observatorio regulatorio y simplificación de trámites. Documento N° 1 Antecedentes sobre Política Regulatoria y Simplificación de Trámites para las MIPyME (2014). P. 10 (ver: <http://www.consejoconsultivoemt.cl/wp-content/uploads/2014/09/Antecedentes-Pol%C3%ADtica-Regulatoria-y-Simplificaci%C3%B3n-Tr%C3%A1mites-MIPyME.pdf>).

³ Ver: <http://www.recoletatransparente.cl/auditorias/INFORME%20FINAL%20696.pdf>.

⁴ Este último ejemplo también fue reportado por la auditoría en la comuna de Huechuraba.

CAPÍTULO 2. ASPECTOS GENERALES Y DEFICIENCIAS DE LOS PERMISOS RELEVANTES PARA LA FORMALIZACIÓN DE EMPRENDIMIENTOS EN CHILE

Continuación Tabla 4.

Tipos de información	SII	SEREMI en Línea	Autorizaciones de funcionamiento municipal
Variables clave no son armónicas entre bases: CIIU ⁵	Versión actualizada	Mezcla valores antiguos y nuevos (disponible solo para algunos permisos). Pero poseen clasificación particular	CIIU solo para 7/50 municipalidades. Disponible: Descripción de actividad en palabras

Fuente: Elaboración propia.

Un elemento adicional de la Tabla 4 es la falta de armonización de la variable de actividad económica. La plataforma digital SEREMI en Línea clasifica las actividades según rubro, tipo de instalación y fines.⁶ Si bien también contempla la taxonomía del Clasificador Chileno de Actividades Económicas (CIIU4.CL 2012), en general la categorización que utiliza es la suya. Las municipalidades clasifican las actividades económicas conforme al clasificador, pero siguiendo más bien la codificación establecida en el anexo de la Resolución Exenta N° 56 de 2018 del SII, que refrenda el clasificador.^{7,8} El Clasificador Chileno de Actividades Económicas (CIIU4.CL 2012) fue aprobado mediante el Decreto N° 187 de 2014 del Ministerio de Economía, Fomento y Turismo.⁹ Este decreto señala que “Los ministerios, servicios, instituciones y empresas dependientes o relacionadas con el Estado deberán utilizar el clasificador aprobado en este decreto, en todas las actividades de clasificación de actividades económicas que realicen en relación con cualquier actividad de recopilación de datos que se utilice, o pueda utilizarse, para fines estadísticos, en lo que no se oponga a la legislación y reglamentación vigente”.¹⁰

No obstante, las actividades económicas incorporadas en las ordenanzas municipales sobre patentes provisorias pueden diferir de manera importante con los criterios previos. Por ejemplo, la Municipalidad de Quinta Normal efectivamente dispone de un listado detallado de actividades económicas especificado de acuerdo al clasificador CIIU4.CL

⁵ CIIU: Clasificación Industrial Internacional Uniforme.

⁶ Rubro se relaciona con materias primas; tipo de instalación a qué especie de proceso realiza la actividad (fabricación o producción, por ejemplo); y fin a la actividad específica asociada al verbo del tipo de instalación (por ejemplo, vender “X”).

⁷ Ver: https://www.sii.cl/normativa_legislacion/resoluciones/2018/reso56.pdf.

⁸ Ver: <http://www.muniquilicura.cl/wp-content/uploads/2019/05/FORMULARIO-SOLICITUD-PATENTE-ok.pdf>, <https://www.lascondes.cl/descargas/tramites/patentes-municipales/LINK-7-Solicitud-de-Patente-Comercial-PROVISORIA.pdf>, <https://www.lascondes.cl/descargas/tramites/patentes-municipales/LINK-1-Solicitud-de-Patente-Comercial-Definitiva.pdf> y <https://www.santiagoonlinea.cl/wp-content/uploads/2014/05/R-91-FORMULARIO-NUEVA-PATENTE-2017-V1-3.pdf>.

⁹ Ver: <http://bcn.cl/2m73f>.

¹⁰ Artículo 2, Decreto N° 187 de 2014 del Ministerio de Economía, Fomento y Turismo.

2012.¹¹ La Municipalidad de Recoleta no dispone de un listado propiamente tal, sino que señala que los “giros simples”, definidos como aquellas “actividades de venta al por menor sin ninguna *elaboración posterior*”,¹² pueden solicitar la autorización de funcionamiento provisoria.¹³ Casos como el de Quilicura aún operan sin poseer una ordenanza sobre patentes provisionarias,¹⁴ y consecuentemente no existe un listado formal de actividades al respecto.

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. Han existido iniciativas de homologación de actividades económicas entre las Seremis de Salud y el SII,¹⁵ y entre las Seremis de Salud y las municipalidades.¹⁶ En la práctica, algunas municipalidades autorizan el funcionamiento de los establecimientos de alimentos tanto a partir del clasificador como los criterios de las Seremis de Salud. Por ejemplo, la Municipalidad de Santiago, en pos de no generar problemas o mayores iteraciones con las autoridades previas, utiliza, para determinar el giro, el clasificador CIIU4.CL y lo complementa con aquello especificado por la SEREMI de Salud.¹⁷ Medidas como estas no retrasan la tramitación, pero sí reflejan un esfuerzo adicional de parte de la municipalidad que estrictamente no es necesario.

¹¹ Ordenanza local sobre otorgamiento de patentes municipales provisionarias a que se refiere el artículo 26º D.L. N° 3.063/79 de la comuna de Quinta Normal. Artículo 9.

¹² Se señala que incluyen almacenes, salas de venta, oficinas, ejercicio de profesiones y oficios, prestación de servicios que no impliquen confección o elaboración de un producto, reparación de artículos para el hogar y servicios de reparaciones varias que no estén dentro de la categoría de taller.

¹³ Ordenanza municipal sobre otorgamiento de patentes provisionarias en la comuna de Recoleta. Artículos 2 y 4.

¹⁴ A diciembre de 2012 se reportó que esta estaba en elaboración (contacto 10/12/2020).

¹⁵ Contacto plataforma digital SEREMI en Línea 11/12/2020, respecto de iniciativas de apoyo con el Ministerio de Economía, Fomento y Turismo (Oficina OPEN).

¹⁶ La SEREMI de Salud de la RM ha celebrado convenios de colaboración con municipalidades para equiparar criterios, pero no todas las demás Seremis de Salud tienen estos convenios.

¹⁷ Contacto 02/12/2020.

Hallazgo 3: La información para analizar el sistema regulatorio en torno a EMT está dispersa en diferentes fuentes, sin formatos homogéneos respecto de variables tan relevantes como el código de actividad económica, que permitan realizar de manera óptima un análisis conjunto de todos los tipos de permisos y regulaciones. Esto obstaculiza directamente los análisis de política pública.



Capítulo 3

Trámites Sanitarios



Síntesis

La Autoridad Sanitaria verifica que los nuevos emprendimientos den cumplimiento a la normativa sectorial, otorgándoles una autorización sanitaria. Por ser de mayor intensidad de uso en las PyMEs, se analizó con detalle el Permiso de Alimentos. Luego se analizó el Informe Sanitario, de alta complejidad para las PyMEs, y finalmente aquellas actividades que pueden iniciar sus operaciones sin ninguna de las condiciones antes señaladas, el Trámite Cero, sujetas al cumplimiento posterior de la regulación sanitaria aplicable.

Abstract

All economic activities must comply with the regulatory requirements regarding structure and organization, which implies the obtention of a Health Authorization. Due to its intensity of use in SMEs, the Food Permit was analyzed in detail. The Sanitary Report was also analyzed due to its complexity and finally, the "Zero Procedure", related to activities that can start their operations without any of the conditions mentioned above, but are nonetheless subject to subsequent compliance with the applicable sanitary regulation.

Puntos Clave

- I Existe poca claridad respecto de los permisos sanitarios requeridos para el desarrollo de un número relevante de actividades económicas.
- I En el caso del permiso de alimentos, la evidencia da cuenta que el objeto de protección ha sido adecuadamente resguardado, sin perjuicio que su tramitación cuenta con altos niveles de eficiencia, tanto respecto a su plazo de tramitación (11 días corridos como máximo) como a su tasa de aprobación (92%).
- I Por su parte, el informe sanitario es un permiso que presenta poca claridad respecto de su alcance, generando confusión e ineficiencias en los procesos de tramitación.
- I Adicionalmente posee plazos de tramitación que superan los 60 días corridos, con un promedio de más de 130 días corridos para los rechazos, cuyo porcentaje, en la región metropolitana, supera el 50%.
- I La autoridad sanitaria ha generado históricamente mecanismos para hacer más expedito y eficiente el proceso de otorgamiento de permisos: el Trámite cero, o trámite inmediato.
- I Este implica menores tiempos de tramitación que se estructura principalmente con base en un análisis de riesgo de la actividad económica a desarrollar.

Trámites Sanitarios

La Secretaría Regional Ministerial de Salud permite el funcionamiento de diversos emprendimientos, verificando que aquellos cumplan con los requisitos normativos de estructura y organización. Para esto es necesario realizar una serie de trámites conducentes a la obtención de la Autorización Sanitaria. La Circular N° 114 de 1981 del Ministerio de Salud clasificó las actividades económicas en aquellas que:

- Como condición para operar requerían una autorización sanitaria, señalando una serie de actividades con sus respectivos fundamentos normativos.
- No necesitaban un permiso sanitario, pero estaban incluidas dentro de aquellas actividades que requerían el informe señalado en el artículo 83 del Código Sanitario o “informe sanitario”.
- Aquellas actividades que podían iniciar sus operaciones sin ninguna de las condiciones antes señaladas, sujetas al cumplimiento posterior de la regulación sanitaria aplicable.

Adicionalmente, el Código Sanitario, a partir de 1989, incorporó en su artículo 7º la posibilidad de obtener permisos sanitarios utilizando la institución del silencio positivo,¹ es decir, en caso de no haber un pronunciamiento dentro de plazo, se entendían otorgados. Ello se limitó a aquellas actividades que no requerían de un permiso expresamente señalado por la ley, lo que, al año siguiente, justificó la dictación del DFL 1 de 1989 del Ministerio de Salud, contenido tal listado.

Esta taxonomía, que clasifica los permisos sanitarios entre aquellos expresamente señalados por la ley de aquellos que no lo son, es relevante en la versión actual del artículo 26 de la Ley de Rentas Municipales, a propósito de la regulación de la patente provisoria, teniendo directa incidencia en el proceso para obtener una autorización de funcionamiento o patente por parte de la respectiva municipalidad.

En la práctica, es difícil para los emprendedores identificar los permisos sanitarios que una actividad económica requiere. El número de normativas aplicables, sumado a la poca claridad de algunas de ellas, dificulta, asimismo, la labor de los funcionarios encargados de aplicarlas. Esto ha llevado a prácticas que buscan armonizar el sistema, sin que ello tenga claro fundamento legal. Por ejemplo, no existe una norma que señale explícitamente que las actividades que necesitan una autorización sanitaria expresa no requieren

¹ El Silencio Positivo ha sido definido como “aquella ficción legal que produce todos los efectos jurídicos de una resolución estimatoria de la solicitud del interesado”.

un informe sanitario, sin perjuicio de lo cual ello constituye el criterio utilizado por la Autoridad Sanitaria² a través de la plataforma digital SEREMI en Línea.

El tema no es nuevo y desde hace años se han llevado adelante numerosos esfuerzos en este sentido. Por ejemplo, el Ministerio de Salud ha dictado la ya mencionada Circular N° 114 de 1981, así como, más recientemente, la Circular N° B32/04 de 2020 sobre la calificación de actividades productivas e infraestructura.³ La SEREMI de Salud de la Región Metropolitana de Santiago ha elaborado instructivos, guías, manuales, pautas, procedimientos, entre otros.⁴ Por su parte, el Ministerio de Economía, Fomento y Turismo, a través de la página web de la Oficina de Gestión de Proyectos Sustentables (GPS), ha puesto a disposición del público los principales permisos para los emprendimientos, pero esto no ha sido completo.^{5,6}

Sin embargo tales iniciativas no han sido suficientes. La Tabla 5 da cuenta de la diversidad de criterios a la hora de asociar permisos sanitarios a actividades económicas particularmente dentro de los rubros de industria y comercio, al representar en colores aquellas que obtuvieron autorización de funcionamiento municipal y en las que el requerimiento de permisos sanitarios (de cualquier tipo) muestra amplias variaciones en un importante número de categorías. Particularmente heterogéneas son las áreas grises (por ejemplo, ventas al por mayor y menor) en las que aproximadamente la mitad de las autorizaciones de funcionamiento va acompañada de algún permiso sanitario, mientras el otro 50% no lo tiene.

Tratándose de las mismas actividades, tal varianza parece indicar la necesidad de aclarar y acotar las hipótesis de aplicación de permisos sanitarios y unificar los criterios aplicables, lo que parece indispensable para simplificar el proceso.

² A partir de información proporcionada por la Autoridad Sanitaria (Seremis de Salud; ver: <https://www.chileatiende.gob.cl/instituciones/AO998>) ChileAtiende señala en su sitio web que: "No aplica para las actividades que requieren autorización sanitaria expresa, como industrias químicas, almacenamiento de desechos, oficinas comerciales o de servicios profesionales" (ver: <https://www.chileatiende.gob.cl/fichas/163-informe-sanitario-para-la-instalacion-ampliacion-o-traslado-de-industrias-y-o-comerciales>).

³ Ver: https://seremienlinea.minsal.cl/asdigital/manuales/Circular_B32_04_2020_Calificacion_Industrial.pdf.

⁴ Ver: <https://seremi13.redsalud.gob.cl/preguntas-frecuentes/instructivos-y-procedimientos/>.

⁵ Por ejemplo, en el caso de la Pyme de manufactura a pequeña o gran escala, no se identifica al informe sanitario como permiso clave.

⁶ Ver: <https://www.oficinags.cl/pymes/principales-permisos/>.

Tabla 5. Ejemplos de actividades con autorización de funcionamiento o patente municipal según si pidieron o no al menos un permiso sanitario - enfoque comercio e industria.

Casi nunca solicitan (menos del 10% de las autorizaciones)	A veces solicitan (entre 40–60% de las autorizaciones)	Generalmente solicitan (superior al del 80%)
Venta Al Por Menor Por Correo, Por Internet y Vía Telefónica	Actividades asociadas a la Venta Al Por Menor En Comercios Especializados: Otros Productos; Prendas y Accesorios de Vestir; Calzado; Papelería y Escritorio	Venta Al Por Menor de Alimentos En Comercios Especializados (Almacenes Pequeños)
		Venta Al Por Mayor de Huevos, Lácteos, Abarrotes y de Otros Alimentos N.C.P.
	Actividades asociadas a la Venta Al Por Mayor: Productos Textiles, Prendas de Vestir y Calzado; Otros Tipos de Maquinaria y Equipo N.C.P.; Materiales de Construcción, Artículos de Ferretería, Gasfitería; Artículos Eléctricos y Electrónicos Para El Hogar; No Especializada	Venta Al Por Mayor de Vehículos Automotores
		Venta Al Por Menor En Comercios de Alimentos, Bebidas O Tabaco
		Actividades asociadas a la Venta Al Por Menor En Comercios Especializados: Pescado, Mariscos y Productos; Frutas y Verduras (Verdulerías); Carne y Productos Cárnicos; Bebidas Alcohólicas y No Alcohólicas; Panadería y Pastelería; Huevos, Confites
	Actividades asociadas a la Venta Al Por Menor de Artículos de Perfumería, de Tocador y Cosméticos; Productos Farmacéuticos y Medicinales; Aparatos Eléctricos, Textiles Para El Hogar y Otros Enseres	Venta Al Por Menor de Alimentos, Bebidas y Tabaco En Puestos de Venta y Mercados
		Elaboración de Productos de Panadería y Pastelería

REVISIÓN REGULATORIA PARA MIPYMES

Continuación Tabla 5.

Casi nunca solicitan (menos del 10% de las autorizaciones)	A veces solicitan (entre 40–60% de las autorizaciones)	Generalmente solicitan (superior al del 80%)
Otras Actividades de Venta Por Menor No Realizadas En Comercios, Puestos de Venta	Elaboración de Otros Productos Alimentici- os N.C.P.	
Venta de Partes, Piezas y Accesorios Para Vehículos Automotores	Fabricación de Prendas de Vestir de Mate- riales Textiles y Similares	
Venta Al Por Menor de Vehículos Auto- motores Nuevos O Usados (Incluye Com- praventa)	Elaboración de Productos Lácteos	Explotación de Mataderos de Bovinos, Ovinos, Equinos, Caprinos, Porcinos
Mantenimiento y Reparación de Vehícu- los Automotores	Fabricación de Maletas, Bolsos y Artículos Similares, Artículos de Talabartería	
Venta Al Por Menor de Artículos de Ferre- tería y Materiales de Construcción	Fabricación de Otras Sustancias Químicas Básicas N.C.P.	
Venta Al Por Menor de Computadores, Equipo Periférico, Programas Informáti- cos	Elaboración de Comidas y Platos Prepara- dos Envasados, Rotulados	
Otras Actividades de Venta Al Por Menor En Comercios No Especializados N.C.P.	Fabricación de Maquinaria Para La Explo- tación de Minas y Canteras	

Fuente: Elaboración propia con base en información del SII, Ministerio de Salud (plataforma digital SEREMI en Línea) y respuestas de municipalidades a solicitudes de transparencia. El análisis se realizó basado en un total de 36.693 RUTs de personas jurídicas que obtuvieron una autorización de funcionamiento municipal o patente comercial o industrial definitiva entre 2018-2020. Los permisos sanitarios son todos aquellos que comprendía la base de datos facilitada por el Ministerio de Salud, entre los cuales se encontraban la autorización de alimentos, la calificación industrial y el informe sanitario.

Nota: las actividades que, en la sección naranja, comienzan con las palabras “elaboración” y “fa-
bricación” son del sector industrial. El resto de las actividades de la tabla se asocia al sector
comercio.

Hallazgo 4: Existe poca claridad respecto de los permisos sanitarios
requeridos para el desarrollo de un número relevante de actividades
económicas.

Hallazgo 5: En un afán de armonizar y clarificar el sistema de permisos sanitarios, se han generado prácticas por parte de la autoridad sin un claro respaldo normativo que las sustente.

Tal como se mencionó a principios de esta sección, el Ministerio de Salud clasificó las actividades económicas en aquellas que (i) como condición para operar requieren de un permiso sanitario. Por ser de mayor intensidad de uso en las PyMEs, se analizó con detalle el Permiso de Alimentos. Luego se analizó (ii) el Informe Sanitario, de alta complejidad para las PyMEs, y finalmente (iii) aquellas actividades que pueden iniciar sus operaciones sin ninguna de las condiciones antes señaladas: el Trámite Cero, sujetas al cumplimiento posterior de la regulación sanitaria aplicable.

Permiso Sanitario: el caso de los permisos de alimentos

El Decreto con Fuerza de Ley N° 1, del Ministerio de Salud, de 1989, enumeró las actividades que requieren autorización sanitaria expresa, manteniendo en gran medida el listado incorporado originalmente en la Circular N° 114. Se trata de 46 actividades que pueden clasificarse en las siguientes categorías:

- Establecimientos de la salud o productos farmacéuticos, estupefacientes o sicotrópicos.
- Uso o equipamiento para obras de agua potable, tratamiento y disposición de aguas servidas y residuos industriales o mineros.
- Tratamiento de residuos y restos humanos (cementerios, crematorios, etc.).
- Manejo de instalaciones o sustancias radiactivas.
- Pesticidas y plaguicidas.
- Instalación, funcionamiento, ampliación o modificación de establecimientos destinados a la manipulación, destrucción, producción, elaboración y/o envase de alimentos.

Esta última categoría describe las actividades altamente intensivas en las PyMEs, que requieren autorización o permiso de alimentos para su funcionamiento,⁷ la que se extiende a la modificación estructural y al funcionamiento de este tipo de establecimientos.⁸ Asimismo, podría asociarse a sectores hoteleros o de turismo, que contienen a los anteriores.

⁷ Artículo 103, párrafo 1º, Código Sanitario (CS).

⁸ Artículo 6, Reglamento Sanitario de Alimentos (RSA).

Su objetivo es garantizar productos inocuos y sanos.^{9,10} Es válida por un plazo de tres años, que se entiende automáticamente prorrogada por periodos iguales y sucesivos a menos que el interesado comunique su voluntad de no continuar.¹¹

En teoría, el plazo para otorgarlo es de 30 días hábiles contado desde que el solicitante completa los antecedentes exigidos para ello.¹² El procedimiento de otorgamiento se inicia con la presentación de una solicitud en las oficinas de la SEREMI de Salud del lugar donde funcionará la instalación o en la página web o plataforma digital del Ministerio de Salud llamada "SEREMI en Línea". En ambos casos el peticionario debe completar un formulario que se le provee, el que debe entregar junto con los antecedentes que correspondan según la misma plataforma (por ejemplo, la autorización municipal de acuerdo con el plano regulador –uso del suelo–, comprobante de pago de agua potable de red pública o resolución de la obra de agua potable particular, entre otros). Los requisitos que pondera la autorización de alimentos están regulados fundamentalmente en el Reglamento Sanitario de Alimentos (RSA), por lo que son relativamente fáciles de identificar para el usuario. Estos requisitos corresponden más a regulaciones que la SEREMI de Salud respectiva debe verificar para otorgar el permiso, que a autorizaciones previas. Por ejemplo, que el establecimiento cuente con una ventilación adecuada, vestuarios y servicios higiénicos para el personal, entre otros.

En el caso de la plataforma digital SEREMI en Línea, considerando esencialmente el tipo de instalación y sus fines y en este sentido, su riesgo, aquella sugiere –o no– a la autoridad sanitaria la necesidad de una visita.^{13,14,15} Si hay visita, esta será determinante para el otorgamiento del permiso. Si no la hay, es decir, si tiene lugar el denominado "trámite cero", tratado más adelante, la SEREMI de Salud correspondiente examinará una declaración de cumplimiento de la normativa sanitaria del solicitante, proveída por la plataforma digital y los antecedentes que aquel acompañe conforme a la misma plataforma.

⁹ Artículo 11, RSA.

¹⁰ Artículo 1, números 30 y 31, DFL 1 de 1989 del Ministerio de Salud.

¹¹ Artículo 8, RSA.

¹² Artículo 9, RSA.

¹³ "La autorización solo podrá emitirse previa inspección del establecimiento y la solicitud de autorización deberá ser resuelta por el Servicio de Salud correspondiente dentro del plazo de treinta días hábiles contados desde que el requirente complete los antecedentes exigidos para ello. En dicho periodo deberán practicarse todas las visitas, inspecciones, análisis y otras actuaciones o diligencias necesarias para decidir sobre su aceptación o rechazo" (artículo 9, RSA).

¹⁴ "Para aquellos establecimientos que el Ministerio de Salud determine, la autorización podrá emitirse sin practicar una inspección previa" (artículo 10, RSA).

¹⁵ Criterios presentados por la Subsecretaría de Salud Pública el 09/02/2021.

Análisis

Este permiso es especialmente relevante dada no solo la importancia de su objeto de protección sino también su intensidad de uso: entre 2017 y 2020, 184.931 trámites a nivel nacional fueron procesados, donde más de un 30% corresponde a empresas con iniciación de actividades ante el SII. Considerando la cantidad total de procesamientos de este permiso en conjunto con los otros dos trámites de mayor incidencia para empresas de menor tamaño —el informe sanitario y la calificación industrial— la presencia del permiso de alimentos es de un 85,4%, siendo el permiso más utilizado de aquellos identificados como relevantes para las empresas de menor tamaño.¹⁶ Para los casos en donde es posible identificar el tamaño de la empresa, gran parte de estos permisos se asocian a MIPyMEs, siguiendo el criterio de ventas, 45% de los permisos sanitarios se asocia a microempresas, 22,9% a pequeñas, 9,7% a medianas y 22,3% a grandes empresas.^{17,18}

Los tiempos de tramitación observados para este permiso son bajos tanto para las aprobaciones como los rechazos, promediando menos de 11 días corridos. Incluso para las autorizaciones de alimentos de establecimientos complejos, que por lo general requieren visita, como aquellos donde se elaboran alimentos o se elaboran y consumen, los tiempos de tramitación promedio son de 9,6 días corridos (con 23 días corridos para los rechazos), por debajo del tiempo máximo administrativo determinado para estos permisos de 30 días hábiles. Más de la mitad de las autorizaciones de alimentos (53%) se realiza sin visita (trámite cero) y su tasa de aprobación es bastante elevada (92%). Menos del 1% de los permisos se tramita fuera del tiempo normativo (Tabla 6).

¹⁶ Datos obtenidos desde la plataforma digital SEREMI en Línea otorgados por la Subsecretaría de Salud Pública el 09/02/2021. El permiso sanitario que la plataforma llama “autorización de alimentos” comprende también otros tipos de instalaciones, como los mataderos. Los datos facilitados por la Subsecretaría de Salud Pública engloban todas las instalaciones que la plataforma digital SEREMI en Línea identifica bajo la expresión “autorización de alimentos”.

¹⁷ El cruce de información por tamaño de empresa es posible solo para el 30,1% de los permisos de alimentos. Gran parte de las observaciones restantes corresponde a personas naturales. La base de datos facilitada por el SII a la Comisión no posee información respecto a estas, por lo que no es posible hacer el mismo cruce.

¹⁸ Según el criterio de trabajadores las proporciones son 56,9% microempresas, 8,9% pequeñas, 17,1% medianas y 16,9% grandes empresas. Según el criterio mixto, los valores corresponden a 41,9%, 19,3%, 13,6% y 25,1%, respectivamente.

Tabla 6. Tiempos de tramitación y tasa de aprobación del permiso de alimentos.

Resultado	Con Visita		Sin Visita	
	Porcentaje	Días corridos	Porcentaje	Días corridos
Autorizar	42%	19	50%	2
Rechazar	5%	28	3%	13

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la plataforma digital SEREMI en Línea para los años 2017-2020 otorgados por la Subsecretaría de Salud Pública el 09/02/2021.

Un elemento relevante para el análisis es que este permiso está incorporado directamente en el Sistema de Gestión de Calidad (SGC) asociado a la norma ISO 9001, sistema adoptado por la autoridad sanitaria el año 2014.¹⁹ Este sistema busca asegurar servicios de calidad a la comunidad, pero manteniendo también un enfoque de procesos, para asegurar un desempeño eficiente y especialmente eficaz.²⁰ Este sistema posee tres objetivos, (i) proteger la salud de las personas frente a riesgos sanitarios, (ii) desarrollar actividades que faciliten la comunicación, entendimiento y aplicación del SGC institucional y (iii) gestionar los riesgos y mejorar continuamente la eficiencia de los procesos. Dentro del primer objetivo se determinó que sus alcances incluirían tanto las formalizaciones de instalaciones de alimentos (tramitación del permiso) como la fiscalización de instalaciones de alimentos con enfoque en riesgo.^{21,22}

Dentro de los indicadores de desempeño asociados al permiso de alimentos destacan, para la formalización de instalaciones, la proporción de regiones que cumplen meta regional de formalización con visitas, la proporción de formalizaciones con visita resueltas hasta en 30 días hábiles (respecto del total de formalizaciones realizadas con visita) y el análogo de lo anterior para la autorización inmediata (con 2 días hábiles como límite). La Tabla 5 muestra que los tiempos reales de tramitación cumplen con los mencionados indicadores. Respecto de la fiscalización, los indicadores dan cuenta de la proporción de regiones que cumplen con meta regional de fiscalización con enfoque en riesgo y la proporción de

¹⁹ Ver: <https://www.minsal.cl/procesos-estandarizados-mejores-respuestas-a-los-usuarios/>.

²⁰ Ver: <https://www.seremidesaludnuble.cl/sistema-de-gestion-de-calidad-iso-90012015/> y <https://seremi4.redsalud.gob.cl/sistema-de-gestion-de-calidad/>.

²¹ Ver: https://seremi10.redsalud.gob.cl/wrdprss_minsal/wp-content/uploads/2019/05/02-sgc-OC-Objetivos-de-Calidad-V2-14-03-19.pdf.

²² Estos alcances se definen con base en la misión asociada a la Subsecretaría de Salud Pública, en conjunto con las prioridades de la Estrategia Nacional de Salud y la evaluación de las capacidades de levantamiento de información al respecto. No son reemplazables, solo se permite ir incorporando nuevos alcances en el tiempo (Contacto Departamento de Gestión de Calidad, Subsecretaría de Salud Pública (14/01/2021)).

estas respecto del total de fiscalizaciones con enfoque en riesgo programadas. El SGC, según lo informado por representantes del Departamento de Nutrición y Alimentos de la Subsecretaría de Salud Pública, ha sido clave para explicar el desempeño actual en la tramitación del permiso.²³

La gestión del permiso —apoyada por el SGC—, que ha significado bajos tiempos y altas tasas de tramitación, aparentemente no ha comprometido el resguardo de su objeto de protección. En la Región Metropolitana (RM), tanto en 2018 como 2019, menos del 3% de las sentencias administrativas asociadas a fiscalizaciones (sumarios sanitarios) prohibieron el funcionamiento de la instalación de alimentos respectiva, sanción que suele aplicarse cuando se compromete gravemente la salud de las personas. En la Región de Tarapacá menos del 1% de las sanciones para 2018 y 2019 fue “multa y clausura”. La mayoría de las infracciones se castigó con multa, o solo amonestación. Asimismo, en la Región de Ñuble hubo un total de 15 clausuras o prohibiciones de funcionamiento, en donde, si bien no se posee el detalle de todas las sanciones en la región, sí se considera el total de actividades de fiscalización realizadas por la SEREMI, la participación de estas clausuras asciende a un 3,8%. El caso de Atacama es análogo, con 122 prohibiciones de funcionamiento en un contexto de más de 7.000 actividades de fiscalización (1,7%).²⁴ Más allá de resultados de procesos de fiscalización, la evidencia da cuenta que desde 2011 a 2018 la proporción de enfermos asociada a un brote de enfermedades relacionadas con alimentos en un local de elaboración y/o consumo (en contraposición al hogar u otros orígenes) no ha aumentado en el tiempo. El año 2011 alrededor del 70% de los enfermos en un contexto de brote consumieron alimentos desde un local de elaboración y/o consumo. Esta proporción en 2018 se situó en el 41,8%, con una tendencia estrictamente decreciente en el tiempo. Solo comparando los brotes en locales de alimentos y hogares, la tendencia es análoga: desde una proporción de 78% en 2011 a 52% en 2018.²⁵

Hallazgo 6: La autorización de alimentos tiene un bajo plazo de tramitación, de menos de 11 días corridos, cumpliéndose este tiempo en más del 99% de las veces y con altos niveles de aprobación (92%).

²³ Reunión efectuada el día 17 de febrero de 2021.

²⁴ Datos obtenidos a partir de solicitudes de transparencia realizadas en enero de 2021 a las Seremis de Salud del país.

²⁵ Información otorgada por el Departamento de Estadísticas e Información de Salud (DEIS) del Ministerio de Salud el 03/02/2021.

Hallazgo 7: Considerando las sanciones impuestas por las Seremis de Salud a través de sumarios sanitarios y la participación de locales de alimentos en brotes de enfermedades asociadas, el objeto de protección del permiso de alimentos ha sido adecuadamente resguardado.

Hallazgo 8: Con base en su buena gestión y el adecuado resguardo de su objeto de protección, puede afirmarse que el permiso de alimentos cuenta con un desempeño tanto eficaz como eficiente.

Informe sanitario

El artículo 83 del Código Sanitario dispone la obligación de que se emita por parte de la autoridad sanitaria un informe sobre los efectos que puede ocasionar en el ambiente la instalación, ampliación o traslado de industrias, previo al otorgamiento de una autorización de funcionamiento o patente definitiva por parte de las municipalidades. La norma agrega que, para evacuar dicho informe, la autoridad sanitaria tomará en cuenta los planos reguladores comunales o intercomunales y los riesgos que el funcionamiento de la industria pueda causar a sus trabajadores, al vecindario y a la comunidad.

Su objeto de protección es amplio, incluyendo la salud y ambiente de trabajadores, vecindario y comunidad, y se solicita para determinadas actividades industriales y, en algunos casos, comerciales.²⁶ El procedimiento de otorgamiento de este permiso es análogo al de la autorización de alimentos, con la diferencia que el trámite cero tiene lugar si (i) la actividad tiene menos de 10 trabajadores, (ii) la superficie construida es hasta 250 metros cuadrados, y (iii) la actividad está autorizada por el Ministerio de Salud.²⁷

Análisis

Si bien no se trata de un permiso, en la práctica opera como tal, al requerir un pronunciamiento favorable de la autoridad sanitaria para poder obtener la autorización de

²⁶ Artículo 83, párrafo 3º, CS. Si bien los párrafos 1º y 2º de este artículo utilizan las palabras “industrias” e “industria”, respectivamente, el párrafo 3º y final emplea la frase “determinada actividad industrial o comercial”.

²⁷ Ver: https://seremi13.redsalud.gob.cl/wrdprss_minsal/wp-content/uploads/2014/08/instructivo-informes-sanitarios-tramite-inmediato-2016.pdf.

funcionamiento municipal. Su intensidad de uso (15.418 solicitudes entre 2017 y 2020) y su identificación en el diagnóstico a propósito de su complejidad y poca claridad, lo hacen especialmente relevante para el análisis. De estos, un 54% se asocia a empresas activas según la clasificación del SII, dentro de las cuales el segmento MIPyMEs es el principal usuario. De los informes sanitarios en donde fue posible identificar el tamaño de la empresa, la proporción de informes asociados a microempresas (usando el criterio de ventas) correspondió a 29,9%, 30,5% a pequeñas, 15,5% a medianas y 24,1% a grandes empresas.²⁸

Aspectos teóricos del Informe Sanitario

a. Objeto de protección y requisitos poco claros

A diferencia del permiso de alimentos, cuyos requisitos están claramente establecidos en el RSA, el informe sanitario es poco claro acerca de aquellos, entendidos como regulaciones aplicables y permisos previos. El artículo 83 del Código Sanitario es genérico, haciendo una referencia a un objetivo de protección de gran amplitud, sin acotarlo ni especificar requisito alguno. La SEREMI de Salud de la RM ha hecho esfuerzos para complementar este artículo a través de un instructivo.²⁹ Según información proporcionada por la autoridad sanitaria, ChileAtiende individualiza en su página web al menos 10 normas vigentes que componen el marco jurídico específico del informe sanitario.³⁰ La plataforma digital SEREMI en Línea despliega al menos 15 normas atingentes a este permiso cuando es solicitado por aquel medio, fiscalizadas por múltiples entidades (por ejemplo, las Seremis de Salud, la Dirección del Trabajo, la Superintendencia del Medio Ambiente, entre otras), algunas de las cuales no solo contemplan regulaciones aplicables sino que también permisos previos (por ejemplo, la autorización sanitaria para: (i) La acumulación, tratamiento y disposición final de residuos industriales dentro del predio industrial, local o lugar de trabajo, (ii) los casinos destinados a preparar alimentos para el personal, (iii) los trabajos sobre los 5.500 metros sobre el nivel del mar, (iv) los sitios destinados al almacenamiento de residuos peligrosos, entre otras materias) (Ver Anexo 2). Sin embargo no existe una norma general, legal o reglamentaria, que complemente el artículo 83 del Código Sanitario y detalle en

²⁸ Para el criterio por trabajadores los porcentajes corresponden a 50,8%, 15,4%, 21,1% y 12,7%, respectivamente. Por su parte, de acuerdo con el criterio mixto, los valores son 29,2%, 27,5%, 18,7% y 24,6%, respectivamente.

²⁹ Ver: https://seremi13.redsalud.gob.cl/wrdprss_minsal/wp-content/uploads/2014/08/I0-INSTRUCTIVO-DE-INFORME-SANITARIO.pdf.

³⁰ Ver: <https://www.chileatiende.gob.cl/fichas/163-informe-sanitario-para-la-instalacion-ampliacion-o-traslado-de-industrias-y-o-comerciales>.

un solo cuerpo normativo cuáles son los requisitos del informe sanitario. En la práctica, el diseño de este permiso es realizado de manera conjunta por el Departamento de Gestión y Planificación Estratégica de la Subsecretaría de Salud Pública del Ministerio de Salud, las Seremis de Salud y la División Jurídica de aquel ministerio, y es plasmado en la plataforma digital SEREMI en Línea.³¹

b. Falta de precisión sobre actividades a las que es aplicable

El párrafo 3º del artículo 83 del Código Sanitario señala que "...la autoridad sanitaria informará favorablemente una determinada actividad industrial o comercial...". La SEREMI de Salud de la RM, complementando la mencionada norma, indica en su instructivo para informes sanitarios que "Se otorgará informes sanitarios a todos los establecimientos de carácter productivo, que comprenden a industrias y aquellas instalaciones de impacto similar al industrial tales como grandes depósitos, talleres o bodegas...No se otorgan informes sanitarios a actividades de tipo comercial como salas de venta u oficinas administrativas".³² ChileAtiende, siguiendo la misma línea y con base en información proveída por la autoridad sanitaria, señala en su sitio web que el informe sanitario es "...el documento que acredita que la instalación, ampliación o traslado de un establecimiento industrial o comercial cuenta con las condiciones de seguridad mínimas para funcionar".³³ Al igual que la situación tratada en el párrafo precedente, no existe una norma general, legal o reglamentaria que establezca explícitamente, en un solo cuerpo normativo, cuáles son las actividades económicas que deben someterse a este permiso, lo que genera confusión en los usuarios. Si bien los referidos esfuerzos han sido un paso en aras de mayor claridad, no contemplan el total de actividades susceptibles de este informe. Por ejemplo, existen ciertos establecimientos de alimentos que realizan actividades productivas, como almacenaje o elaboración, los que han sido entendidos como industriales por parte del Ministerio de Salud para efectos de la calificación industrial, donde el informe sanitario no sería aplicable.^{34,35} En la práctica, el formulario de solicitud de este permiso dispuesto

³¹ Contacto Departamento de Gestión y Planificación Estratégica, 11/12/2020.

³² Instructivo para Informes Sanitarios (Art. 83 del Código Sanitario). Subdepartamento de Salud Ocupacional y Prevención de Riesgos. SEREMI de Salud de la RM. P. 1 (ver: https://seremi13.redsalud.gob.cl/wrdprss_minsal/wp-content/uploads/2014/08/10-INSTRUCTIVO-DE-INFORME-SANITARIO.pdf).

³³ Informe sanitario para la instalación, ampliación o traslado de industrias y/o comerciales. ChileAtiende (ver: <https://www.chileatiende.gob.cl/fichas/163-informe-sanitario-para-la-instalacion-ampliacion-o-traslado-de-industrias-y-o-comerciales>).

³⁴ De acuerdo con la Circular N° B32/04 de 2020 del Ministerio de Salud que especifica qué tipo de actividades son consideradas industriales para efectos de la calificación industrial. Ver: https://seremienlinea.minsal.cl/asdigital/manuales/Circular_B32_04_2020_Calificacion_Industrial.pdf.

³⁵ Por ejemplo, desde la Municipalidad de Quilicura se reporta que para solicitar el informe sanitario para locales de elaboración de alimentos se generan dificultades en la plataforma. Contacto 10/12/2020.

en la plataforma digital SEREMI en Línea no permite seleccionar algún rubro relacionado con alimentos (el único vinculado es el de alimentos para mascotas).³⁶

Existen diversas actividades que no pertenecen a los rubros de comercio o industria, de bajo riesgo sanitario, como consultoría de gestión, fondos de inversiones y publicidad, que por lo general no requieren informes sanitarios. Sin embargo en los rubros de comercio e industria hay menor claridad. La Tabla 7 lista algunas actividades de rubros comerciales e industriales con patentes otorgadas durante 2018-2021 en 28 comunas según la proporción que solicita un informe sanitario. Ejemplos de actividades donde existen proporciones altas de contribuyentes que solicitaron informe sanitario para su autorización de funcionamiento, pero donde también existen numerosos otros que no lo solicitaron, son establecimientos que venden piezas y partes de vehículos, venta de maquinaria o fabricación de prendas de vestir. Esto refleja la dificultad de asociar los criterios sanitarios de las Seremis de Salud con las clasificaciones de actividades económicas utilizadas por las municipalidades a la hora de otorgar autorizaciones de funcionamiento, que ya ha sido mencionada en el contexto de cualquier permiso sanitario (Tabla 5). Ello debido a que los riesgos sanitarios que buscan minimizar los permisos sanitarios trascienden la categorización económica de las actividades. Desde el punto de vista del contribuyente-emprendedor esto introduce complejidad e incertidumbre a la hora de establecer y formalizar una empresa.

Tabla 7. Ejemplos de actividades con autorización de funcionamiento o patente municipal según si pidieron o no al menos un informe sanitario – enfoque comercio e industria.

Casi nunca solicitan (menos del 10% de las autorizaciones)	A veces solicitan (entre 40-60% de las autorizaciones)	Generalmente solicitan (superior al del 80%)
Otras Actividades de Venta Al Por Menor En Comercios No Especializados N.C.P.	Elaboración de Productos de Panadería y Pastelería	Categorías asociadas a la Elaboración de Productos de Alimentos. Por ejemplo: Bebidas Malteadas; Productos Lácteos
Otras Actividades de Venta Por Menor No Realizadas En Comercios, Puestos de Venta	Fabricación de Otros Productos Elaborados de Metal N.C.P.	Categorías asociadas a la Fabricación de Artículos de Deporte; Punto y Ganchillo; Maletas, Bolsos y Artículos Similares; Prendas de Vestir de Materiales Textiles y Similares
Venta Al Por Menor de Otros Productos En Comercios Especializados N.C.P.	Fabricación de Prendas de Vestir de Materiales Textiles y Similares	

³⁶ Informe Sanitario. Instructivo de Referencia para el Usuario Externo. Ministerio de Salud. P. 4 y siguientes (ver: https://seremienlinea.minsal.cl/asdigital/manuales/07_Manual_ASDigital_Informe_Sanitario.pdf).

REVISIÓN REGULATORIA PARA MIPYMES

Continuación Tabla 7.

Casi nunca solicitan (menos del 10% de las autorizaciones)	A veces solicitan (entre 40-60% de las autorizaciones)	Generalmente solicitan (superior al del 80%)
Venta Al Por Menor Por Correo, Por Internet y Vía Telefónica	Varias categorías de Venta Al Por Mayor. Por ejemplo: Productos Textiles, Prendas de Vestir y Calzado; Bebidas Alcohólicas y No Alcohólicas; Materiales de Construcción, Artículos de Ferretería; Artículos Eléctricos y Electrónicos Para El Hogar	Fabricación de Carrocerías Para Vehículos Automotores, Fabricación de Remolques; de Motocicletas
		Fabricación de Cubiertas y Cámaras de Cacho, Recauchutado y Renovación
		Fabricación de Hojas de Madera Para Enchapado y Tableros A Base de Madera
	Venta Al Por Menor y Mayor de Vehículos Automotores Nuevos O Usados (Incluye Compraventa)	Fabricación de Productos de Vidrio; Productos Primarios de Aluminio; Productos Refractarios
	Venta Al Por Menor de Artículos de Ferretería y Materiales de Construcción	Forja, Prensado, Estampado y Laminado de Metales, Pulvimetallurgia
	Varias Categorías de Venta Al Por Menor en Comercios Especializados. Por ejemplo: Telas, Lanas, Hilos; de Prendas y Accesorios de Vestir; Calzado; Juegos y Juguetes; Combustibles Para Vehículos Automotores	Reparación de Maquinaria Para La Elaboración de Alimentos, Bebidas y Tabaco
	Venta Al Por Menor de Alimentos En Comercios Especializados (Almacenes Pequeños)	Venta Al Por Mayor de Combustibles Sólidos, Líquidos y Gaseosos;
	Venta Al Por Menor En Comercios de Alimentos, Bebidas O Tabaco; Especializados en Huevos, Confites,	Venta Al Por Mayor de Vehículos Automotores
	Venta Al Por Menor En Comercios de Vestuario y Productos Para El Hogar (Grandes Tiendas)	Venta Al Por Menor de Artículos de Caza y Pesca En Comercios Especializados
	Venta Al Por Menor de Aparatos Eléctricos, Textiles Para El Hogar y Otros Enseres	Venta Al Por Menor de Gas Licuado En Bombonas (Cilindros) En Comercios Especializados
		Venta Al Por Menor En Comercios de Alimentos, Bebidas O Tabaco (Supermercados)

Fuente: Elaboración propia con base en información del SII, Ministerio de Salud (plataforma digital SEREMI en Línea) y respuestas de municipalidades a solicitudes de transparencia. El análisis se realizó con base en un total de 36.693 RUTs de personas jurídicas que obtuvieron una autorización de funcionamiento municipal o patente comercial o industrial definitiva entre 2018-2020.

Nota: las actividades que comienzan con las palabras “elaboración” y “fabricación” son del sector industrial. El resto de las actividades de la tabla se asocia al sector comercio.

c. Plazo normativo de tramitación

Tampoco hay certeza respecto del plazo normativo de tramitación del permiso. Si se considera que a este informe aplican las normas generales del Código Sanitario su plazo sería de 30 días hábiles contado desde que el requirente completa los antecedentes exigidos.³⁷ Si se considera el instructivo de la SEREMI de Salud de la RM, en este se señala un tiempo de respuesta no inferior a 60 días hábiles, considerando la entrega de toda la información exigida.³⁸ Bajo el supuesto de que a este informe le es aplicable la Ley de Bases de los Procedimientos Administrativos (en el entendido de que el Código Sanitario denota el plazo de 30 días hábiles para autorizaciones y permisos, mas no para informes), entonces tendría un plazo máximo de 6 meses de tramitación.³⁹

Aspectos prácticos

La evidencia analizada, que corresponde a todos los informes sanitarios tramitados en el país entre 2017 y 2020 (15.418 solicitudes), muestra que el informe tiene un tiempo de tramitación de 63 días corridos, sin embargo existe una diferencia significativa entre los tiempos de un permiso con resultado favorable (34 días corridos) versus uno rechazado (136 días corridos). Durante 2017-2020 un 23,6% de los trámites fue rechazado. En la RM, que concentra el 39% de estos trámites, más de la mitad de los informes obtuvo un resultado desfavorable (Tabla 8).⁴⁰ Esta región también presenta el mayor tiempo promedio de tramitación con 122 días corridos, donde los informes desfavorables son los que más tardan en resolverse, promediando 140 días corridos. Desde 2020, para todos los tipos de resultados del informe, los tiempos de tramitación tienden a descender. Esto puede explicarse, por ejemplo, por la disminución de las visitas a los establecimientos en vista de la pandemia del COVID-19.⁴¹

³⁷ Artículo 7, párrafo 2º, CS.

³⁸ Instructivo para Informes Sanitarios (Art. 83 del Código Sanitario). Subdepartamento de Salud Ocupacional y Prevención de Riesgos. SEREMI de Salud de la RM. P. 9 (ver: https://seremi13.redsalud.gob.cl/wrdprss_minsal/wp-content/uploads/2014/08/I0-INSTRUCTIVO-DE-INFORME-SANITARIO.pdf).

³⁹ Artículo 27, Ley 19.880.

⁴⁰ 27% obtuvo un resultado favorable, 4,4% ha lugar y 12% no ha lugar.

⁴¹ Contacto SEREMI de Salud de la RM, 04/12/2020.

Tabla 8. Tiempos de tramitación del informe sanitario.

Resultado Promedio Región Metropolitana	Con Visita		Sin Visita	
	Porcentaje	Días corridos	Porcentaje	Días corridos
Favorable	18%	143	11%	41
Desfavorable	51%	145	3%	53
No Ha Lugar	11%	101	2%	56
Ha Lugar	3%	99	1%	86

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la plataforma digital SEREMI en Línea remitidos por la Subsecretaría de Salud Pública el 09/02/2021.

Notas: (i) En el caso del informe sanitario, para 2019 en adelante, se asumió que aquellos casos en donde el sistema no sugiere visita, que poseen fecha de visita con hora 23:59:00, en la práctica, no tuvieron visita.^{42,43}; (ii) "No ha lugar" corresponde a casos que, en la práctica, no les corresponde la tramitación de este informe (ya sea porque a la actividad asociada al establecimiento no le corresponde tramitarlo, porque el establecimiento no está instalado, la instalación está cerrada o mal ingresada, entre otros)⁴⁴; "Ha lugar" refleja desistimientos.

Este informe, a diferencia de la autorización de alimentos, no está incluido en el SGC de la Subsecretaría de Salud Pública, lo que significa que, en términos de las estrategias de la autoridad, no está priorizado respecto del monitoreo de sus procesos y consecuentemente no tiene asociados indicadores de desempeño. Si bien es directo notar que es una autorización más compleja que el permiso de alimentos, lo que puede explicar los mayores tiempos de tramitación, las elevadas tasas de rechazo de todas formas dan cuenta de un desempeño inferior de este permiso, al menos en comparación con la autorización de alimentos.

⁴² Esto, considerando análisis de algunos trámites particulares en la plataforma SEREMI en Línea, en donde fue posible identificar casos con tal hora de emisión de visita en donde, en la práctica, no hubo visita y la fecha reportada como visita corresponde al acta de revisión de la declaración de cumplimiento del solicitante. No se imputó "no visita" para casos en donde la hora fuese la mencionada 23:59:00 sin considerar la sugerencia teórica del sistema, para mitigar sesgos. En la práctica, eliminando las observaciones con las 23:59:00 hrs como hora de visita, los resultados en tiempos de tramitación son más similares al supuesto utilizado para efectos de este estudio.

⁴³ Sin considerar la aplicación de este supuesto, los resultados son similares. Respecto de porcentaje con visita, los valores corresponden a 22%, 53%, 11% y 3% para resultado favorable, desfavorable, no ha lugar y ha lugar respectivamente. Para sin visita, son 7%, 1%, 1% y 1%, respectivamente. Los tiempos (días corridos) son 119, 141, 98 y 96 para caso con visita y 57, 96, 74 y 93 para casos sin visita, respectivamente.

⁴⁴ Detalle de causas extraídas desde actos administrativos del permiso descargados para la RM desde el portal de transparencia activa.

Hallazgo 9: A nivel nacional, el informe sanitario posee plazos de tramitación que superan los 60 días corridos, con un promedio de más de 130 días corridos para los rechazos. Lo anterior se acentúa en el caso de la RM, que representa el 39% de los trámites, con un plazo promedio de tramitación que alcanza los 122 días corridos.

Hallazgo 10: El informe sanitario opera en la práctica como un permiso que, dada la amplitud de su objetivo y la falta de requisitos asociados, genera confusión respecto a su alcance. A nivel nacional, un 23,6% de las solicitudes es rechazado, superando el 50% en la RM.

Hallazgo 11: Existe poca claridad –tanto en organismos públicos como en usuarios– respecto de las actividades económicas que necesitan el informe sanitario, lo que genera ineficiencias en los procesos de tramitación.

Hallazgo 12: No existe nitidez respecto del plazo normativo de tramitación del informe sanitario, lo que merma el análisis de su gestión y la definición de indicadores de su desempeño.

Trámite cero en permisos sanitarios

La autoridad sanitaria ha generado históricamente mecanismos para hacer más expedito y eficiente el proceso de otorgamiento de permisos. Ya en 1981, la Circular N° 114 identificaba actividades cuyos permisos podían ser otorgados sin practicar una inspección previa del local correspondiente.

Un mecanismo similar trató de consagrarse a nivel legal, a través de Ley 20.416, cuyo artículo 8º contemplaba reglas especiales a propósito de permisos sanitarios. Una de estas, la denominada “permiso inmediato”, mandataba a la autoridad sanitaria a otorgar permisos a las microempresas cuyas actividades no presenten un riesgo grave para la salud o seguridad de las personas o que deban someterse al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA), en un procedimiento breve, que solo contemple la presentación de la solicitud, una declaración jurada simple del titular y la acreditación del pago de los derechos respectivos.

Análisis

El procedimiento que actualmente utiliza la autoridad sanitaria, denominado “Trámite Cero”, no es en estricto rigor el señalado por la Ley 20.416, pues se aplica no solo a microempresas sino a toda aquella actividad que cumpla con los criterios de riesgo establecidos, sin perjuicio de lo cual, es usual que la autoridad sanitaria haga referencia a la ley 20.416 en diversas resoluciones que dicta a propósito de su “Trámite Cero”.

En la práctica, el menor riesgo percibido en instalaciones justifica la existencia del trámite sin visita (Trámite Cero) como excepción a la tramitación estándar de permisos, esta última entendida como aquella sin simplificaciones y con la realización de visita, de ser necesaria. Se trata de un procedimiento más expedito, pues en este no se realiza una revisión exhaustiva de los requisitos, sino que la autoridad recibe una declaración del solicitante respecto del cumplimiento de los requerimientos no revisados. Independiente de si se realiza visita o no, todos los establecimientos están sometidos a posterior fiscalización, en donde se examina el cumplimiento de las declaraciones. La tramitación cero se traduce en la incorporación de (i) declaraciones de cumplimiento del solicitante y (ii) el enfoque en revisión documental, siendo en todos los casos necesaria una respuesta por parte de la autoridad para autorizar la actividad respectiva.

El tramitar un permiso a través de la modalidad inmediata genera claros beneficios respecto de menores tiempos de tramitación. La Tabla 9 muestra que, independiente de la autorización y del tamaño de la empresa, los tiempos descienden considerablemente. Las ventajas del trámite cero son más evidentes en el informe sanitario. En el permiso de alimentos, independiente de si el trámite es con o sin visita, el tiempo de tramitación promedio no presenta diferencias relevantes entre tamaños de empresas, con alrededor de dos días hábiles entre micros y pequeñas.⁴⁵ En el informe sanitario existen diferencias mayores entre cada tamaño de empresa cuando el permiso es con visita, que son estadísticamente significativas y que desaparecen con la modalidad de trámite cero.

⁴⁵

Esto destaca aun cuando las diferencias de los plazos con visita son estadísticamente significativas respecto de casi todas las combinaciones de tamaños de empresas (asimismo, respecto de trámites sin visita, existe diferencia significativa entre micro y grande y pequeña y grande).

Tabla 9. Tiempos de tramitación de permisos sanitarios, resultados favorables (días corridos).

	Permiso de alimentos		Informe sanitario	
	Con visita	Sin visita	Con visita	Sin visita
Micro	19,9	2,3	39,5	14,4
Pequeña	17,9	2,4	61,4	15,9
Mediana	17,4	2,3	89,7	15,4
Grande	17,3	2,7	75	15,5
General	9,6			34,2

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la plataforma digital SEREMI en Línea remitidos por la Subsecretaría de Salud Pública el 09/02/2021.

Notas: (i) En este caso se utiliza el criterio de tamaño por ventas para los resultados. (ii) En el caso del informe sanitario, para 2019 en adelante, se asumió que aquellos casos en donde el sistema no sugiere visita, que poseen fecha de visita con hora 23:59:00, en la práctica, no tuvieron visita. (iii) Utilizando los otros criterios de tamaño de empresa y sin tomar en cuenta el supuesto de visita mencionado para el informe sanitario, las conclusiones generales se mantienen.^{46, 47}

Las principales beneficiadas por este tipo de tramitación son las empresas micro, con una presencia 37,7% versus 16,9%, 7,1% y 8,7%, para pequeñas, medianas y grandes, respectivamente, para el caso del informe sanitario. Esto también sucede, aunque con menores diferencias entre tamaños de empresa, para el permiso de alimentos, con participaciones

⁴⁶ Para el criterio de tamaño de empresa en función de trabajadores los días corridos promedio para el permiso de alimentos en modalidad visita oscilan entre 17,2 (empresa mediana) y 19,7 días (micro); y para una modalidad sin visita, entre 2,2 (micro) y 2,9 días (grande). Para el informe sanitario los valores con visita oscilan entre 48,2 (micro) y 82,1 (mediana); para los casos sin visita, entre 12,8 (grande) y 16,3 (pequeña). Por su parte, para el criterio mixto, en el caso del permiso de alimentos con visita, los valores varían entre 17,4 (mediana) y 20 (micro); para el caso sin visita, 2,2 (micro) y 2,8 (grande). Para informes sanitarios, los valores van desde 39,2 (micro) a 81,8 (mediana) días para el caso con visita; y 12,9 (mediana) y 16,9 (pequeña).

⁴⁷ Solo a modo de referencia para el criterio de ventas, el no utilizar el supuesto de visita respecto de informe sanitario deriva en tiempos promedio de 32,7 (22,2), 57,4 (38,9), 85,6 (58,2), 72,3 (49,1) para empresas micro, pequeña, mediana y grande, respectivamente, respecto de casos con visita. Para casos sin visita los valores corresponden a 15,7 (10,6), 13,6 (9,1), 18,9 (12,7), 16,5 (11,2), respectivamente.

de 38,2%, 37,5%, 36,1% y 32,7 para empresas micro, pequeñas, medianas y grandes,^{48,49} respectivamente.

Esto parece asociarse a los tipos de actividades que priman en cada una de estas categorías y los niveles de riesgo asociados, pues las empresas micro concentran, en términos relativos, una mayor proporción de actividades comerciales, en comparación con las industriales y el resto de las actividades en la economía. Para el caso del informe sanitario, por ejemplo, utilizando el criterio de tamaño por ventas, la proporción de actividades comerciales es de 59% para empresas micro, descendiendo a 39,6%, 24,8% y 35,9% para empresas pequeñas, medianas y grandes, respectivamente.⁵⁰

Al considerar que las actividades industriales presentan relativamente mayores amenazas, las empresas pequeñas se asociarían a actividades de menor riesgo. El tamaño de empresa también alberga un aspecto de riesgo, por lo que se sustenta la hipótesis de que la variable de riesgo es la que determina la tramitación cero.

Así, cuando una empresa se adscribe al Trámite Cero, independiente de su tamaño, su tramitación de permisos sanitarios se agiliza. Esta modalidad marca la diferencia respecto de tiempos de tramitación, la que está ligada al nivel de riesgo de la actividad más que a otros factores, en donde, tal como se ha mencionado, las actividades comerciales ostentan menos riesgo que aquellas industriales.⁵¹

Los criterios para adscribirse al Trámite Cero no son vinculantes. El funcionario, en atención a antecedentes adicionales recabados o a su propio criterio, puede determinar la realización de visita aun cuando la plataforma digital SEREMI en Línea sugiera una tramitación cero y viceversa. Solo considerando el caso de la autorización de alimentos y el informe sanitario, para los permisos favorables, la Tabla 10 muestra que, para el caso de alimentos, aquello sugerido por los criterios de la autoridad efectivamente se implementa. En el caso del

⁴⁸ Las proporciones presentadas en este párrafo se asocian al criterio de tamaño de empresa según ventas. Para el criterio de cantidad de trabajadores, la presencia de trámite cero en el informe sanitario es de 30%, 8,2%, 8,4% y 11,1% para micro, pequeñas, medianas y grandes empresas, respectivamente. Para alimentos las proporciones son, 40,6%, 31,8%, 33,4% y 26,7%, respectivamente. Por su parte, para el criterio mixto los valores son 38,2%, 17,3%, 8,4%, 8,8% respectivamente para el informe sanitario y 39,9%, 39,5%, 33,4% y 30,4% respectivamente para alimentos.

⁴⁹ Solo a modo de referencia para el criterio de ventas, el no utilizar el supuesto de visita respecto de informe sanitario deriva en proporciones de 22,2%, 11,7%, 4,8% y 6,5%, respectivamente.

⁵⁰ Para el criterio de trabajadores, los valores son 51,3%, 32,6%, 27,5% y 41,3%, respectivamente. Para el criterio mixto las proporciones son 59,3%, 40,3%, 27,4% y 35,4%, respectivamente. Esta información no se replica para el permiso de alimentos dado que la base de SEREMI en Línea no posee códigos de actividad económica para los permisos de alimentos.

⁵¹ Independiente del tamaño de empresa, el tiempo de tramitación para las actividades comerciales es usualmente menor y estadísticamente significativo, que para el caso de las actividades industriales.

informe sanitario esto ocurre en menor medida, especialmente cuando la plataforma de tramitación sugiere no visitar, donde el funcionario realiza visita de todas formas.

Tabla 10. Correspondencia de Trámite Cero teórico (sugerido) versus efectivo (porcentajes respecto de trámites sugeridos por el sistema). Trámites aprobados.

Alimentos		Trámite cero en la práctica	
Trámite cero sugerido por sistema	No	No	Sí
	No	97,1%	2,9%
Informe Sanitario		Trámite cero en la práctica	
Trámite cero sugerido por sistema	No	No	Sí
	Sí	88,2%	11,8%

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la plataforma digital SEREMI en Línea remitidos por la Subsecretaría de Salud Pública el 09/02/2021.

Notas: (i) En el caso del informe sanitario, para 2019 en adelante, se asumió que aquellos casos en donde el sistema no sugiere visita, que poseen fecha de visita con hora 23:59:00, en la práctica, no tuvieron visita. (ii) Según lo reportado por SEREMI en Línea (21/04/21), en el caso del informe sanitario existe un agente adicional en el proceso que puede pronunciarse respecto de la necesidad de visita –el fiscalizador–. En el permiso de alimentos solo destaca el supervisor del trámite, quien también está presente en el informe sanitario.

No es claro qué elementos están detrás de la menor correspondencia de informes sanitarios para el caso en donde se sugiere trámite inmediato, pero constituye evidencia adicional de que, al menos para esta autorización, los criterios prácticos, o antecedentes que los funcionarios de la autoridad sanitaria recaban en terreno, no se condicen completamente con aquellos detallados por la autoridad a nivel de los instructivos disponibles en la plataforma digital SEREMI en Línea.

Hallazgo 13: El trámite inmediato implica menores tiempos de tramitación independiente del tamaño de la empresa.

Hallazgo 14: El trámite inmediato se estructura principalmente con base en un análisis de riesgo de la actividad económica a desarrollar y no al tamaño de la empresa.



Capítulo 4

Permisos establecidos por leyes especiales



Síntesis

Las municipalidades están obligadas a otorgar la patente respectiva en forma inmediata una vez que el contribuyente hubiere acompañado todos los permisos que se requieran, entre los cuales están aquellos establecidos en alguna ley especial. Sin embargo esto presenta un desafío, puesto que asume que ellas están en conocimiento de todos los permisos que leyes especiales establezcan respecto de todas las actividades que se desarrollen en sus territorios.

Abstract

The municipalities must grant the respective patent when all required permits are submitted. Among the permits there are those established by special laws that certify that the works were built according to the terms approved in the building permits. However, this presents a challenge, since not all special law permits are known, either by the municipalities or the taxpayers.

Puntos Clave

- I Existe una gran cantidad de los permisos especiales que deben ser requeridos por parte de las municipalidades para otorgar la autorización de funcionamiento.
- I Estos permisos son altamente heterogéneos, y no necesariamente conocidos por las municipalidades, lo que entorpece la obtención final de las autorizaciones necesarias.
- I Las municipalidades resuelven, por tanto, otorgando patentes provisorias sin contar con los permisos especiales establecidos por la ley, formalizando ya sea a través de ordenanzas, o bien sin respaldo normativo.

Permisos establecidos por leyes especiales

El artículo 26 de la Ley de Rentas Municipales, señala en su inciso 2º que la municipalidad estará obligada a otorgar la patente respectiva en forma inmediata una vez que el contribuyente hubiere acompañado todos los permisos que se requieran y que estén establecidos en alguna ley en especial, según sea el caso.

La tarea presenta un desafío tanto para los usuarios como para las municipalidades, pues asume que ellas están en conocimiento de todos los permisos que leyes especiales establezcan respecto de todas las actividades que se desarrollen en sus territorios.

De acuerdo con la Municipalidad de Santiago,¹ Las Condes² y Quilicura,³ los requisitos se dilucidan caso a caso y dependen directamente de la normativa sectorial que da lugar a requisitos normativos de los permisos. Por ejemplo, una autorización de la JUNJI para la instalación de un jardín infantil, o un certificado de la SEC para actividades de venta de gas licuado y afines. Estos requisitos no están plasmados en las ordenanzas de patentes, sino que se suelen dar por entendidos. Solo en algunos formularios particulares se pueden apreciar excepciones. Por ejemplo, para las municipalidades de Recoleta, Quilicura y Quinta Normal,⁴ en donde de todas formas los requisitos presentados no coinciden entre municipalidades. Por ejemplo, en Recoleta solo se especifica la autorización de SAG para expendio o elaboración de productos de consumo animal.⁵ En Quilicura se especifica, además del permiso anterior, autorizaciones para colegios, jardines infantiles, venta de gas licuado y afines y autorizaciones del ISP para casas de reposo, clínicas, farmacias y afines. Para el caso de Quinta Normal se añaden, por ejemplo, requisitos como el OS-10 de Carabineros para empresas de vigilancia.

Dentro de los permisos especiales, particularmente relevantes son aquellos requeridos por la Ley General de Urbanismo y Construcciones, que deben ser otorgados por la respectiva Dirección de Obras Municipales, siendo los más destacados el permiso de edificación, que aprueba que la ejecución de un proyecto cumpla con la Ley General de Urbanismo y Construcciones, su ordenanza y los instrumentos de planificación territorial respectivos

¹ Contacto 02/12/2020.

² Contacto 01/12/2020.

³ Contacto 10/12/2020.

⁴ Sitio “Patentes Comerciales” de la Municipalidad de Recoleta, formulario facilitado el 10/12/2020 por la Dirección de Rentas de la Municipalidad de Quilicura, disponible también en el sitio web de la municipalidad y Manual de Procedimiento Departamento de Patentes Municipales de Quinta Normal.

⁵ Medición de ruidos para giros de discoteca o cabaret y certificado de Bomberos para giros de alcoholes que expendan para consumo dentro del local y bodegaje se solicitan para patentes de alcoholes.

y la recepción definitiva, que certifica que la obra fue construida conforme a los términos aprobados en el permiso de edificación.

Análisis

El tema tiene una incidencia especialmente relevante a propósito de las patentes provisorias. La CGR, mediante el Dictamen N° 80.005 de 2011, ha señalado que las municipalidades deben verificar la recepción definitiva antes de otorgar la autorización de funcionamiento municipal provisoria, a menos que incorporen en una ordenanza las actividades exceptuadas de los permisos exigidos por leyes especiales por un plazo máximo de un año.^{6,7,8}

Al respecto, es interesante constatar que de 54 municipalidades analizadas⁹ (ver Anexo 3), 30 tienen una ordenanza sobre otorgamiento de patentes provisorias que les permiten otorgarlas sin que aún se haya entregado la recepción final u otros permisos especiales. No obstante, al menos 13 de aquellas que no cuentan con este tipo de ordenanza igualmente otorgan patentes provisorias sin verificar el cumplimiento de los permisos exigidos por leyes especiales, como los relacionados con las DOMs.¹⁰

La evidencia demuestra que, sea a través de ordenanza o de prácticas sin respaldo normativo, las municipalidades tienden a facilitar la labor de los emprendedores al otorgar patentes provisorias sin contar con los permisos establecidos en leyes especiales.

Ello puede deberse a que son usualmente estos permisos los que justifican la solicitud de patente provisoria. De acuerdo con lo reportado por las municipales que contaban con información al respecto¹¹ (Tabla 11), la recepción definitiva es un requisito relevante

⁶ Ver: <https://www.contraloria.cl/pdfbuscador/dictamenes/080005N11/html>.

⁷ Entre 2012 y 2018 el Ente de Control dictó al menos 16 pronunciamientos donde ratificó el Dictamen N° 80.005 de 2011.

⁸ Artículo 26, párrafo 6º, Decreto 2.385 de 1996 del Ministerio del Interior (Fija Texto Refundido y Sistematizado del Decreto Ley Núm. 3.063, de 1979, sobre Rentas Municipales).

⁹ De estas, 50 municipalidades fueron seleccionadas considerando aquellas que, a nivel nacional, contaran con una alta participación de informes sanitarios, según lo reportado por la base SEREMI en Línea. Esto, con el objetivo de analizar comunas que tuvieran algún grado de vocación industrial. Se agregaron al análisis las comunas de La Serena, Providencia, Concepción y Las Condes, dada su calidad de capitales regionales, el contacto directo obtenido con la comuna y la gran cantidad de datos disponibles

¹⁰ Las municipalidades son Alto Hospicio, Iquique, Coquimbo, La Cisterna, Macul, Pudahuel, Concepción, Padre Las Casas, Temuco, Victoria y Punta Arenas. El resto de las municipalidades no se reporta porque no es posible identificar si incurren en esta práctica dada la inexistencia o falta de complejidad de la respuesta.

¹¹ Se solicitó a 51 municipalidades el detalle sobre (i) la cantidad de verificaciones de condiciones de funcionamiento realizadas de acuerdo con el párrafo 8º del artículo 26 del Decreto Ley sobre

CAPÍTULO 4. PERMISOS ESTABLECIDOS POR LEYES ESPECIALES

con que los solicitantes no cuentan a la hora de requerir su autorización de funcionamiento y en ocasiones, el principal (casos marcados con verde). En más de la mitad de las municipalidades con información el permiso de edificación también resalta como un permiso faltante.

Tabla 11. Requisitos faltantes de la DOM para regularizar situación de contribuyente con patente provisoria.

Municipalidad/ requisito	Recepción definitiva	Permiso de edificación (incluye ampliaciones)	Accesibilidad	Cambio de destino
Quilicura	X			
Parral	X	X	X	X
Providencia	X			X
Requínoa	X	X		
Punta Arenas	X			X
Padre Las Casas	X			
Victoria	X	X		
Curicó	X	X	X	
Machalí	X	X		
San Joaquín		X		X
Cerrillos	X			
Alto Hospicio	X			

Fuente: Elaboración propia con base en solicitudes de transparencia remitidas a 51 municipalidades (solicitudes realizadas para las 54 comunas con excepción de Las Condes, Santiago y Quilicura, dada la recepción de información directa de parte de estas).

Nota: Solo en los casos en verde se destaca cuándo el requisito es aquel más frecuente. Si una municipalidad no presenta color, entonces solo se mencionaron los requisitos faltantes usuales, mas sin frecuencia.

Rentas Municipales y (ii) la cantidad de contribuyentes con patente provisoria que finalmente consiguieron regularizar su situación con la DOM. Más de la mitad de las respuestas recibidas (55,1%) no son utilizables para efectos de este estudio. En un 22,4% de los casos la municipalidad (i) reportó que no registra este tipo de información, o bien (ii) señala que no posee los recursos para levantar la información, o (iii) deniega la información. El 32,7% restante corresponde a información insuficiente para el análisis (por ejemplo, con falta de contexto para dar significado a los antecedentes reportados). En definitiva, ello puede reflejar que el registro de la información carece de sistematización, en particular respecto de este tema, lo que naturalmente impide la profundización de análisis en el contexto de recomendaciones de política pública.

En cuanto a los tiempos de tramitación del permiso de edificación y la recepción definitiva estos corresponden, en promedio, a 127 y 61 días corridos, respectivamente (datos de 2018), lo que se condice con las respuestas de algunas municipalidades que informaron al respecto.^{12,13} Esto, en la práctica, denota que la tramitación del permiso en sí no sería, en general, un obstáculo para la regularización del contribuyente en el año de plazo que la ley otorga como máximo para la tramitación de los permisos en caso de obtenerse una patente provisoria. Sin embargo es importante considerar que pueden existir condiciones, usualmente propias de la situación del contribuyente, que derivan en que el tiempo de regularización no solo comprenda la tramitación de permisos, sino que, por ejemplo, del tiempo efectivo necesario para realizar remodelaciones, delimitado por la disponibilidad financiera del contribuyente.¹⁴ Evidencia particular sobre lo anterior se identifica en algunas comunas. Por ejemplo, desde Curicó y Padre Las Casas se reportó directamente que el tiempo total de regularización del contribuyente respecto de los permisos DOM fue de 8-12 meses en promedio y 12,6 meses en promedio, respectivamente. Del mismo modo, en Iquique, Providencia y Concepción este tiempo promedia entre 6 y 7 meses.¹⁵

En 2014 el Ministerio de Economía, Fomento y Turismo propuso reemplazar la recepción definitiva por otro trámite, tal como una declaración jurada de un arquitecto o un informe favorable de la DOM. El Consejo Consultivo de EMT consideró alternativas adicionales tales como aplicar el silencio administrativo, o “demostrar que la carpeta está ingresada en la DOM con firma del arquitecto para lograr la patente provisoria y adjuntar declaración jurada del propietario.”¹⁶

¹² Este tiempo se condice con el reportado por Alto Hospicio en su respuesta a la solicitud de transparencia, señalando 60 días para el caso de la recepción definitiva. Lo mismo sucede con Iquique, en donde los tiempos de la recepción no superan los 50 días en promedio. Solicitudes de edificación y/u obra menor, análogo a lo señalado, tienen un tiempo real promedio mayor, con promedios que superan los 140 días. En Concepción el promedio de la recepción definitiva también es similar a aquello mencionado anteriormente, con 57 días corridos.

¹³ Calidad Regulatoria (2019), Comisión Nacional de Productividad.

¹⁴ Contacto Municipalidad de Santiago (02/12/2020).

¹⁵ Información obtenida a partir de solicitudes de transparencia remitidas a 51 municipalidades. Datos de Iquique, Providencia y Concepción calculados con base en información otorgada por las respectivas municipalidades.

¹⁶ Ministerio de Economía, Fomento y Turismo. División de Empresas de Menor Tamaño. Mesas técnicas MIPyME. Mesa 4: Observatorio regulatorio y simplificación de trámites. Documento N° 1 Antecedentes sobre Política Regulatoria y Simplificación de Trámites para las MIPYME (2014). P. 10 (ver: <http://www.consejoconsultivoemt.cl/wp-content/uploads/2014/09/Antecedentes-Pol%C3%ADtica-Regulatoria-y-Simplificaci%C3%B3n-Tr%C3%A1mites-MIPYME.pdf>).

Hallazgo 15: El análisis respecto a los permisos especiales que deben ser requeridos por parte de las municipalidades para otorgar la autorización de funcionamiento es heterogéneo y responde, en general, a un análisis caso a caso.

Hallazgo 16: De 54 municipalidades analizadas, 43 autorizan el otorgamiento de patentes provisorias sin contar con los permisos especiales establecidos por la ley. De ellas, 30 lo han formalizado a través de una ordenanza y 13 a través de prácticas sin respaldo normativo.



Capítulo 5

El hito final: obtención de autorización de funcionamiento municipal



Síntesis

Este capítulo analiza la autorización de funcionamiento municipal (la patente), que es el último trámite necesario para asegurar el funcionamiento de cualquier emprendimiento que se desarrolle en nuestro país, y es otorgada por las respectivas municipalidades.

Abstract

This chapter analyzes the municipal authorization or the municipal patent. It is the last necessary procedure to ensure the operation of premises, offices, establishments, kiosks or specific places in the communes and is granted by the respective municipalities.

Puntos Clave

- | Existe alta heterogeneidad en la tramitación de autorizaciones de funcionamiento entre las diversas municipalidades
- | Dicha heterogeneidad se relaciona con diferencias en los requisitos para tramitación de patentes provisorias, el alcance y autoridad competente de los permisos sanitarios y la interpretación de los permisos exigidos por leyes especiales.
- | Los tiempos de tramitación de las patentes son altamente dispersos.
- | Un 25% de las patentes otorgadas anualmente por las municipalidades es provisorio, logrando menos del 50% transformarse en definitivas.

El hito final: Obtención de autorización de funcionamiento municipal

La autorización de funcionamiento municipal es el último trámite necesario para asegurar el funcionamiento de locales, oficinas, establecimientos, kioscos o lugares determinados en las comunas,¹ y es otorgada por las respectivas municipalidades. Se asocia a la patente municipal, que corresponde al impuesto que las personas, naturales o jurídicas, deben pagar a las municipalidades para el ejercicio de toda profesión, oficio, industria, comercio, arte o cualquier otra actividad lucrativa secundaria o terciaria, sea cual fuere su naturaleza o denominación, en la respectiva comuna.²

En términos generales, se reconocen tres categorías principales asociadas a la actividad económica a desarrollar:

- Comerciales: son aquellas que amparan el ejercicio de actividades de comercio cualquiera sea su naturaleza o denominación.
- Industriales: son aquellas que amparan el funcionamiento de industrias.
- Profesionales: son aquellas que amparan el ejercicio de una profesión u oficio.

En lo relativo al presente estudio, el análisis se centrará solo en las dos primeras categorías.

El objetivo de la autorización es garantizar que se cumpla el emplazamiento según las normas de zonificación del plan regulador (uso del suelo) y los permisos requeridos para que en aquellos puedan desarrollarse dichas actividades (regulación). Es un permiso de cierre que consolida y examina el cumplimiento de todos los requisitos previos de un negocio.

Para tramitar esta autorización se presenta una solicitud en el Departamento de Rentas de la municipalidad correspondiente, donde se chequea el cumplimiento del uso del suelo y permisos. La DOM realiza una revisión interna de la petición para establecer si la actividad económica está correctamente emplazada. Con base en el reporte de la DOM y del análisis de la existencia de permisos aprobados, tanto sanitarios como especiales, se determina si es pertinente otorgar una autorización de funcionamiento municipal definitiva o provisoria si cumple los requisitos para ello.

La gran mayoría de autorizaciones de funcionamiento se refiere a actividades comerciales. En promedio, para los años 2018–2021 solo un 1% de las patentes definitivas fue industrial en 29 comunas analizadas, lo que da cuenta que este tipo emprendimientos son menos intensivos en número, asociado tanto a su mayor complejidad como a mayores restricciones de emplazamiento dado los tipos de actividades realizadas. Este porcentaje

¹ Artículos 24, párrafo 1º y 26, párrafo 1º, Decreto 2.385 de 1996 del Ministerio de Interior.

² Artículo 23, párrafos 1º y 2º, Decreto 2.385 de 1996 del Ministerio de Interior.

es levemente superior para las patentes provisorias, alcanzando casi un 4%.³ Esto, en un contexto en donde, en términos de frecuencia, la autorización de funcionamiento municipal provisoria se otorga en una proporción que varía entre 20% y 30% para 30 municipalidades (Tabla 12). La mayor presencia relativa de patentes industriales en el universo de patentes provisorias podría deberse a que estas, dada su complejidad, pueden estar más regularmente sujetas a la obtención de un informe sanitario, el cual está presente en alrededor del 40% de las patentes industriales. Por su parte, en las patentes comerciales la presencia del informe sanitario es de alrededor del 15%.⁴

Tabla 12. Proporción promedio de autorizaciones de funcionamiento municipal provisorias como proporción del total de autorizaciones de funcionamiento municipal otorgadas.

Año	Proporción
2017	22,5%
2018	25,7%
2019	27,9%
2020	29,9%
2021	20%

Fuente: Elaboración propia con base en datos obtenidos de 30 comunas en donde fue posible obtener esta información de manera anual. Se seleccionó comunas cuya fuente fuera una solicitud de transparencia, para efectos de un análisis más homogéneo.

³ Existen algunas comunas que cuentan con más de 5% de patentes provisorias de manera consistente en el tiempo: Quilicura, Lampa y San Joaquín. En esta última comuna más del 25% de sus patentes provisorias en cada año son industriales. Para el caso de patentes provisorias se poseen 20 comunas con información al respecto.

⁴ Información obtenida a partir del cruce de datos de 43 comunas con la base de datos a nivel nacional de la plataforma digital SEREMI en Línea. Este cruce no es completamente exacto, por lo que los datos son aproximados. Las variables utilizadas para el cruce son (i) Rut y (ii) comuna. Un individuo puede operar con más de un establecimiento en una comuna. No es directo identificar si el permiso sanitario asignado a un individuo efectivamente corresponde al mismo establecimiento.

Análisis

Aspectos teóricos: Criterios heterogéneos entre municipalidades

a. Respecto del régimen especial de autorización de funcionamiento municipal provisoria

Existe un régimen especial de tramitación para las autorizaciones de funcionamiento municipal provisionarias. En caso de contar una municipalidad con una ordenanza sobre patentes provisionarias, las actividades económicas incorporadas en ella pueden postergar el cumplimiento (i) de la autorización sanitaria expresa y (ii) de los permisos exigidos por leyes especiales, por un plazo de hasta un año. Para municipalidades con dicho tipo de ordenanza (34 de un total de 54 analizadas) se identificó que algunas eximen de la autorización sanitaria expresa y de otros permisos exigidos por leyes especiales, mientras que otras solo respecto de estos últimos. Por ejemplo, de las 34 municipalidades, en 11 de estas (un 32%) no se permite postergar el cumplimiento de la autorización sanitaria expresa. Esto da cuenta de la heterogeneidad entre municipalidades respecto de sus criterios para otorgar autorizaciones de funcionamiento provisionarias.

b. Respecto de la solicitud de algunos permisos sanitarios

Otro ejemplo de heterogeneidad entre municipalidades son las diferencias en relación con los criterios que consideran aplicables para solicitar la calificación industrial y el informe sanitario. De 51 municipalidades consultadas,⁵ ocho daban cuenta de poca claridad respecto de qué se entiende por los permisos.⁶ Asimismo, siete manifestaron discrepancias respecto de qué autoridad es la que tiene la atribución de solicitar los permisos (por ejemplo, la autoridad sanitaria o las DOMs).⁷

⁵ Análogo al caso de DOM, del total de 54 comunas analizadas, las solicitudes de transparencia enviadas solo aplican para 51 comunas, dado que en el caso de Santiago, Quilicura y Las Condes hubo comunicación directa con las municipalidades respectivas.

⁶ Por ejemplo, en un caso se considera la calificación industrial indistintamente del informe sanitario; en otras 3 municipalidades se refieren al “informe sanitario o resolución sanitaria”, lo que podría sugerir que no se distingue entre ambos permisos (pudiendo asociarse el segundo caso a, por ejemplo, la autorización de alimentos). En otras dos municipalidades solo se menciona como permiso la resolución sanitaria, sin identificar al informe sanitario, y en otra municipalidad solo se remiten al Reglamento Sanitario de los Alimentos al momento de referirse al informe sanitario (casos de La Serena, Antofagasta, Coquimbo, Conchalí, Huechuraba, Mostazal, Rancagua y Villarrica. Esta última destaca por denominar al informe sanitario como “enrolamiento sanitario”).

⁷ De las municipalidades que explícitamente realizaron esta precisión, 7 reportaron que la calificación industrial se solicita dependiendo de la determinación de la municipalidad (específicamente, la DOM), pero otras tres señalaron que es la SEREMI de Salud la que posee tal atribución. Para el caso del informe sanitario, dos se remiten a las municipalidades como aquellas con la atribución de solicitar tal permiso, y cuatro señalan a la autoridad sanitaria.

En algunos casos las municipalidades señalan que los permisos son atribuibles a ciertos tipos de patentes. Por ejemplo, tres municipalidades señalaron que la calificación industrial se asocia a patentes comerciales, otras dos comunas a industriales, y un municipio se refirió a ambos tipos de patentes. Para el caso del informe sanitario la situación es similar: cinco municipalidades señalaron que se asocia a patentes comerciales, una a industrial y tres municipalidades a más de un tipo de patente.

Respecto de los tipos de actividades a los que las municipalidades consideran que estas autorizaciones son pertinentes, la Tabla 13 presenta un resumen de aquellos criterios señalados por las municipalidades, solo considerando las respuestas posibles de clasificar. El caso de la calificación industrial parece ser más homogéneo al del informe sanitario al considerar los criterios de industria, actividades de alimentos *no productivas*,⁸ y de servicios (hoteles, establecimientos educacionales, entre otros), puesto que se concentran en el primer criterio. Lo anterior puede relacionarse con la existencia de la Circular B32/04 de 2020 del Ministerio de Salud, que ejemplifica y aclara los criterios sobre los que se precisa de esta calificación. Con relación a las actividades asociadas al informe sanitario, si bien son en su mayoría industrias, aquellas actividades de alimentos no productivas y otros casos tales como salones de belleza, hoteles, u otros, son presentados por algunas municipalidades de manera más frecuente como casos que requieren informe sanitario.

Los criterios para el informe sanitario son más amplios. Esto también se expresa en el criterio “otro” de la Tabla 13, con casos en donde se menciona, por ejemplo, que este informe aplica para todo tipo de patentes, exceptuando las de Microempresa Familiar. Otros casos señalan, además del criterio de actividad de tipo industrial, que se aplica para “establecimientos comerciales”, “actividad que deba cumplir con condiciones mínimas”, “actividades comerciales”, “actividades comerciales en las que se pueda ver afectada la salud y el medioambiente de la comuna”, o “patentes nuevas, dependiendo del giro solicitado”.⁹

⁸ Las actividades de “alimentos no productivas” son aquellos casos como, por ejemplo, venta de alimentos (locales de expendio).

⁹ Casos de Coquimbo, Independencia, Lo Espejo, Padre Las Casas y Graneros.

Tabla 13. Tipos de actividades sobre los que se reporta solicitar calificación industrial e informe sanitario.

Permiso/ tipo actividad	Industria (talleres, fabricación productos, etc.)	Actividades asociadas a alimentos (no solo productivas)	Servicios (ej. hoteles, colegios, salones belleza)	Solo se remiten al marco legal	Otro
Calificación industrial	60,7%	10,7%	3,6%	35,7%	14,3%
Informe sanitario	43,3%	36,7%	20%	40%	23,3%

Fuente: Elaboración propia con base en respuestas de solicitudes de transparencia remitidas a 51 municipalidades.

Notas: (i) Solo se consideran las municipalidades cuya respuesta fue clasificada: 28 comunas para la calificación industrial, 30 para el informe sanitario, (ii) Los porcentajes se calculan en función de la cantidad total de municipalidades que respondieron para el permiso en cuestión. Dado que una municipalidad se puede remitir a más de una categoría, la suma de porcentajes de cada actividad, a nivel de un mismo permiso, supera el 100%.

La OCDE (2016) sostiene que la normativa otorga un espacio importante de discrecionalidad a las municipalidades, destacando particularmente la Ley de Rentas Municipales. Tomando en cuenta que, adicionalmente, existe alta heterogeneidad entre comunas respecto de su disponibilidad de recursos y capacidades técnicas, puede ser directo observar la mencionada heterogeneidad de requisitos y la mayor carga regulatoria relativa en algunas comunas.

La OCDE considera de manera transversal que las municipalidades poseen pocos recursos y carecen de capacidad técnica, con mayores problemas para localidades menos desarrolladas.¹⁰

Aspectos prácticos: Criterios heterogéneos entre municipalidades

a. Tiempos de tramitación

A partir de las comunas con las que se cuenta información sobre los tiempos de tramitación de la autorización de funcionamiento municipal, se nota una gran heterogeneidad en los resultados. Existen tres municipalidades que en promedio no superan los 10 días de tramitación, pero, del mismo modo, existen otras tres municipalidades con promedios superiores a los 60 días para la tramitación de sus patentes definitivas (Tabla 14).

¹⁰ OECD (2016). Regulatory Policy in Chile: Government capacity to ensure high-quality regulation. Pp. 157 y siguientes.

Tabla 14. Tiempos de tramitación autorización de funcionamiento municipal (días corridos).

Municipalidad	Provisoria	Definitiva
LAS CONDES	2,6 (1,5)	(1,5)
MOSTAZAL	7 ¹¹	7,8
TEMUCO	7,2	7,7
PROVIDENCIA	5,4	4,6
CONCEPCIÓN	7,8	2,9
RECOLETA	10,9	10,1
REQUÍNOA	25	25
PUERTO MONTT	52,8	56,5
QUILICURA	92	73
COQUIMBO	177,8	147,2

Fuente: Elaboración propia con base en datos obtenidos de solicitudes de transparencia.

Nota: (i) Promedio calculado usando ajuste de Winsor (en donde se ajusta por los valores extremos del 10% más alto y bajo de la muestra). (ii) En el caso de Requínoa y Las Condes (valor entre paréntesis), se reporta el promedio simple (entregado por la propia municipalidad). Por su parte, los tiempos de Temuco, Recoleta, Quilicura y Coquimbo se obtuvieron desde bases de datos descargadas por el portal de transparencia; el resto proviene de solicitudes de transparencia.

Una posible causa de esta heterogeneidad es considerar qué aspectos se toman en cuenta al momento de reportar la fecha de ingreso de la solicitud. Por ejemplo, en el caso de Las Condes, se considera, para comenzar a medir el tiempo de tramitación, el momento en que el solicitante adjunta la totalidad de los antecedentes necesarios para la obtención de la patente. No se registran las interacciones previas en donde, por ejemplo, el contribuyente realiza consultas o presenta una solicitud incompleta. En este caso el tiempo corresponde simplemente a la tramitación interna y chequeos a nivel de la Dirección de Rentas.¹² Lo mismo reporta la Municipalidad de Quilicura, que sin embargo posee tiempos de tramitación más extensos.¹³ Una causa adicional puede asociarse a los tipos de fechas presentes en las bases de datos disponibles de cada municipalidad, lo que puede deberse al tipo de fuente de información. Por ejemplo, los datos obtenidos directamente desde

¹¹ Solo se poseen cuatro observaciones, promedio simple.

¹² Información otorgada por el Departamento de Patentes Municipales de la Municipalidad de Las Condes, el 14/12/2020.

¹³ Contacto 10/12/2020.

transparencia activa se basan de forma importante en la fecha del acto a través del cual se otorga la patente, la que puede ser distinta de la fecha práctica de otorgamiento.¹⁴

Al comparar los resultados promedio para casos con el mismo tipo de fuente de información se mantiene la mencionada heterogeneidad. Esto puede dar cuenta de los referidos formatos de información, o incluso de prácticas propias de cada municipalidad en materia de tramitación. Independiente de lo anterior —el desconocimiento de cómo cada municipalidad contabiliza sus tiempos de tramitación—, es preciso recordar que la autorización de funcionamiento municipal en la práctica es la consolidación del cumplimiento de todos los requisitos previos, incluyendo los permisos sanitarios, por lo que, en teoría, en línea con la Ley de Rentas Municipales, debiese ser una autorización relativamente expedita.

b. Seguimiento de autorizaciones de funcionamiento municipal provisoria¹⁵

El fundamento de la autorización de funcionamiento municipal provisoria es permitir iniciar actividades mientras se tramitan los permisos necesarios para el otorgamiento de la autorización de funcionamiento municipal definitiva. Su utilidad se basa en los supuestos de que tales permisos requieren un tiempo relevante de tramitación y el riesgo de operar sin obtenerlos es acotado si se consiguen dentro del plazo de un año. Depende de cada contribuyente coordinar la regularización de su situación, por lo que es posible que, por ejemplo, este comience a considerar la tramitación de permisos faltantes solo unas semanas antes de que acabe el plazo de la autorización de funcionamiento municipal provisoria, interpretándose en este caso que la responsabilidad de una posible caducidad recae principalmente en el privado.¹⁶

No obstante, existirían casos en donde, por otras causas, no es posible que un emprendedor consiga una autorización de funcionamiento municipal definitiva en el plazo máximo de un año.¹⁷ Están los ya mencionados obstáculos que enfrenta el contribuyente en su regularización previa solicitud de los permisos vinculados a las DOMs (principalmente el permiso de edificación y la recepción definitiva). También posibles dificultades relacionadas con el informe sanitario. Por ejemplo, en Quilicura es posible identificar las razones del otorgamiento de patentes provisionales y, además, de regularizaciones a nivel de la DOM, otro antecedente faltante es el informe sanitario —con elevados tiempos de tramitación— o la calificación industrial. En esta municipalidad la falta del informe

¹⁴ Ejemplos de este caso se encuentran disponibles en Coquimbo y Temuco.

¹⁵ Con base en el análisis de 51 municipalidades (sobre las que se recibió respuesta con información posible de procesar), con información proporcionada por estas principalmente a través de solicitudes de transparencia, complementando con datos públicos obtenidos del portal de transparencia activa, se ha buscado desarrollar un diagnóstico de este mecanismo.

¹⁶ Contacto Municipalidad de Santiago (02/12/2020).

¹⁷ Contacto Municipalidad de Quilicura (10/12/2020).

sanitario y la calificación industrial domina como tipo de antecedente faltante con una proporción del 53% de las causas.¹⁸

Respecto de la sanción de caducidad de pleno Derecho, esta implica que no existe la posibilidad posterior de regularizar una actividad bajo las mismas condiciones con que fue autorizada provisoriamente, por lo que ya no podría desarrollarse, o debería solicitar directamente una patente definitiva en el mismo lugar. La Tabla 15 refleja que, en general, a excepción de Requínoa, menos de la mitad de las patentes provisionarias consigue regularizarse, con municipalidades como Las Condes, Parral y Curicó, con menos de un 25% de regularización.

Tabla 15. Información directa municipalidades: Paso a autorización municipal definitiva.^{19 20 21}

Municipalidad	Tipo de información	Dato
Las Condes	Autorizaciones provisionarias que pasan a definitiva y caducadas respecto del total de autorizaciones provisionarias que cambian su estado en un año (este cambio puede ser pasar a definitiva, caducar, u otro tipo de modificación)	Entre 13% y 19% dependiendo del año de cambio de estado (pasan a definitiva), entre 57% y 80% (caducan) ¹⁹
Quinta Normal	Autorizaciones caducadas respecto de emitidas el año anterior	Entre 56% y 90%, dependiendo de año y tipo de patente (comercial - industrial) ²⁰
Requínoa	Autorizaciones caducadas respecto de emitidas el año anterior	Entre 8% y 29% dependiendo del año ²¹

¹⁸ Datos obtenidos a partir del portal de transparencia activa.

¹⁹ La fecha de paso a definitiva y de caducidad (entre 2018-2020) es reportada por la propia municipalidad, así como también su propio cálculo de autorizaciones provisionarias que caducan. No obstante, la imputación de la fecha de cambio de estado de la autorización provisoria en la base de datos (en especial la caducidad de pleno Derecho), de acuerdo con la misma municipalidad (comunicación día 25/01/2021), se puede dar con posterioridad, dado que el “sistema no anula automáticamente las patentes provisionarias cuando cumplen su plazo”. Por esta razón, para el caso de la caducidad de pleno Derecho, alternativamente se imputó como fecha de caducidad un año después desde la fecha de otorgamiento. Bajo este supuesto se realizó otro cálculo, sobre las proporciones de autorizaciones que caducan de pleno Derecho en relación con las autorizaciones otorgadas el año anterior (aunque cabe notar que no todas las observaciones poseen datos de fecha de otorgamiento). Con base en esto, la proporción de autorizaciones que caducan el año 2019, respecto de las otorgadas el año anterior, es de 67,3%; el año 2020 de 67,8% y el año 2021, 1,2% (en este último caso, considerar qué base fue otorgada en enero de 2021). Replicando el ejercicio para las autorizaciones que pasan a definitivas, los valores para 2019, 2020 y 2021 son de 30,1%, 18,8% y 0%, respectivamente.

²⁰ Información calculada con base en datos de transparencia activa.

²¹ Información otorgada directamente por la Municipalidad de Requínoa el 22/01/2021 en donde se otorgó la cantidad de autorizaciones otorgadas por año (2019-2020) y la cantidad de autorizaciones caducadas por año. Con base en esto, se realizó el cálculo mencionado.

CAPÍTULO 5. EL HITO FINAL: OBTENCIÓN DE AUTORIZACIÓN DE FUNCIONAMIENTO MUNICIPAL

Continuación Tabla 15.

Municipalidad	Tipo de información	Dato
Parral	Autorizaciones caducadas respecto del total de patentes otorgadas el año anterior	Entre 88% y 98% dependiendo del año ²²
Curicó	Autorizaciones que pasan a definitiva (de acuerdo con año de otorgamiento de patente)	Entre 16% y 23% dependiendo del año ²³
Pudahuel	Autorizaciones que pasan a definitiva (de acuerdo con año reportado) ²⁴	Entre 48% y 58% dependiendo del año ²⁵
Punta Arenas	Autorizaciones que pasan a definitiva (de acuerdo con año reportado)	Entre 30% y 34% dependiendo del año ²⁶
Victoria	Autorizaciones que pasan a definitiva (de acuerdo con año reportado)	Entre 0% y 50% dependiendo del año ²⁷
Padre Las Casas	Autorizaciones que pasan a definitiva (de acuerdo con año reportado)	Entre 10% y 43% dependiendo del año ²⁸
Alto Hospicio	Autorizaciones que pasan a definitiva (de acuerdo con año reportado)	Entre 31% y 33% dependiendo del año ²⁹

Fuente: Elaboración propia con base en respuestas de solicitudes de transparencia.

Nota: Comunas en negrita corresponden a información proporcionada por las municipalidades en el contexto de la solicitud de transparencia sobre nivel de regularización de permisos DOM, por lo que en este caso no es directo aseverar que la regularización se refiere a todo tipo de autorizaciones de funcionamiento municipal provisorias, sino que al menos para aquellas que tenían pendientes autorizaciones DOM.

²² En el caso de esta municipalidad, la información de caducidad varía dependiendo de la variable a considerar (años de análisis: 2018-2020). Por ejemplo, una variable a considerar es el estado de la autorización, el que puede ser, generalmente, vigente o nulo. No obstante, la variable a considerar es “detalle” en donde, independiente del estado de la autorización, es la que denota si es que la autorización caducó por no regularizarse en el plazo de un año (se tomó esta variable luego de confirmar con la municipalidad que las autorizaciones provisorias vigentes que en la variable “detalle” señalan caducidad, están caducadas (contacto 28/01/2021)). Solo considerando la proporción de autorizaciones provisorias que caducan respecto del total de autorizaciones provisorias disponibles en la base (independiente del año), tal proporción es de 60,6%.

²³ Reportado directamente por la municipalidad el 22/02/2021, en el contexto de consulta de transparencia sobre regularización de aspectos DOM (años solicitados: entre 2017 y 2019). Si bien no es explícito, al ser esta información una respuesta de la DOM, no es directo asumir que estos datos son de todas las autorizaciones provisorias, sino que solo de aquellas con aspectos DOM pendientes de regularizar.

²⁴ No se tiene claridad de la interpretación del año reportado (años entre 2017 y 2019). Se realizó un cruce con la base de datos disponible para el análisis de autorizaciones municipales, pero el nivel de cruce es menor. De aquellas variables que cruzaron, en el 62% el año reportado es un año luego de la fecha de otorgamiento. Cabe notar que la base entregada en el contexto de la solicitud de información sobre autorizaciones municipales no identifica si estas son provisorias o definitiva y los Ruts pueden duplicarse en la comuna, por lo que este cruce tampoco es exacto.

²⁵ Al igual que en Curicó, la información de Pudahuel fue recibida en el contexto de una solicitud de transparencia respecto de los contribuyentes que, con autorización provisoria, regularizan

Adicionalmente, al realizar un seguimiento en el tiempo de autorizaciones provisorias en las bases de datos otorgadas por las municipalidades, se aprecia nuevamente una alta heterogeneidad de resultados, los que, sin embargo, en el mejor de los casos, revelan menos de un 50% de autorizaciones provisorias a las que se les identificó una patente definitiva posterior (Anexo 4). Este seguimiento considera la identificación de una autorización de funcionamiento municipal definitiva posterior, independiente de que haya transcurrido más de un año desde el otorgamiento de la autorización provisoria. Si bien este seguimiento depende del formato de entrega de la información de cada municipalidad, la conclusión va en línea con los resultados anteriores.

26 27 28 29

A modo de complemento de la información anterior, para dilucidar el estado de las autorizaciones provisorias que caducaron de acuerdo con los datos otorgados por las municipalidades, se realizó un cruce con la base de datos de SII para conocer el estado de las empresas y su situación posterior a la fecha de caducidad (se consideró como fecha de caducidad, de modo conservador, un año después de la fecha de otorgamiento de la autorización provisoria³⁰). Como resultado, solo alrededor del 1% de las empresas con autorizaciones provisorias caducadas finalizaron formalmente sus operaciones (término

-o no- su situación con la DOM. Por esta razón, no es claro si la información otorgada es solo respecto de autorizaciones provisorias que tenían que regularizar algún antecedente DOM, o autorizaciones provisorias en general.

²⁶ Información recibida en contexto de solicitud de transparencia de DOM. La Municipalidad reportó contribuyentes que regularizaron su situación y obtuvieron autorización definitiva y la cantidad de informes de verificación de condiciones de funcionamiento entre 2017 y 2019. El primer dato se tomó como numerador, el segundo se asumió como denominador bajo el supuesto de que los informes reportados son en el contexto de autorizaciones de funcionamiento municipal y no de la totalidad de permisos DOM.

²⁷ Información recibida en contexto de solicitud de transparencia de DOM. La Municipalidad reportó contribuyentes que obtuvieron autorización definitiva y “el total de informes de verificación devueltos por la Dirección de Obras Municipales”, entre 2017 y 2019. El primer dato se tomó como numerador, el segundo se asumió como denominador bajo el supuesto de que estos informes son el total de aquellos reportados en el contexto de autorizaciones de funcionamiento municipal.

²⁸ Información recibida en contexto de solicitud de transparencia de DOM. Proporciones entregadas directamente por la municipalidad, entre los años 2017 y 2019.

²⁹ Información recibida en contexto de solicitud de transparencia de DOM. Proporciones entregadas directamente por la municipalidad. La Municipalidad reportó contribuyentes que regularizaron su situación y obtuvieron autorización definitiva y la cantidad de “solicitudes e informes previos para patentes (actos o informes)”, entre 2017 y 2019. El primer dato se tomó como numerador, el segundo se asumió como denominador bajo el supuesto de que las solicitudes e informes reportados son en el contexto de autorizaciones de funcionamiento municipal y no de la totalidad de permisos DOM.

³⁰ Esto, considerando que las municipalidades pueden otorgar autorización provisoria por hasta un año de plazo, pero puede ser por menor tiempo.

de giro).³¹ El resto ha tenido y se ha mantenido, con niveles de ventas estables a partir de la fecha de caducidad. La misma tendencia se aprecia en el análisis de los casos particulares de Las Condes y Parral, comunas que facilitaron la información de mejor calidad respecto del estado de caducidad de las patentes provisorias.³²

Lo antes señalado da cuenta de un número relevante de empresas que se encontrarían operando sin autorización de funcionamiento municipal, sea por no haberla obtenido nunca o por haber optado por una patente provisoria que finalmente caducó.³³

La naturaleza de la evidencia analizada no permite afirmar que el total de tales empresas se encuentren actualmente funcionando sin patente municipal. En particular, es importante considerar (i) la posible formalización posterior (vía autorización definitiva) de las empresas, cuyo registro no está disponible en las bases de datos enviadas vía solicitud de transparencia, (ii) que el cese de actividades de una empresa en SII puede ser posterior al cese de actividades respecto de la municipalidad (un posible desfase), o que (iii) el tipo de información y registros disponibles no permiten elevados niveles de precisión. Sin embargo se aprecia que un número relevante de empresas formalmente establecidas desde el punto de vista de la regulación tributaria no logra dar cumplimiento al hito final del proceso legal requerido para iniciar sus operaciones, constituido por la obtención de una autorización de funcionamiento municipal.

c. Duplicidades en la revisión de antecedentes

Para obtener la autorización de funcionamiento municipal se exigen, entre otros, antecedentes de emplazamiento (uso del suelo) y capital. Ambos insumos son requeridos también al tramitarse los permisos sanitarios, como la autorización de alimentos o el informe sanitario.³⁴ Esto podría reflejar falta de coordinación en términos de coherencia

³¹ Las autorizaciones definitivas caducadas se asocian en mayor medida a cierre, con un 10% de empresas cerrando actividades luego de la fecha de eliminación de patentes. Esto, para las comunas de Valparaíso, Coquimbo y Temuco.

³² Tal como se ha comentado anteriormente, para el resto de las comunas las autorizaciones provisorias que no han pasado a definitiva fueron identificadas a partir de la existencia del mismo usuario en la base de datos otorgada por la municipalidad, con una autorización definitiva (Anexo 4).

³³ Por ejemplo, en Arica (2013) se reportaron 24 casos (no se conoce la muestra de provisorias analizadas por CGR), con tiempos de operación irregulares de hasta 17 años. Por su parte, en Recoleta el 12,3% de las patentes provisorias de la muestra analizada se encontraba operando con su patente caducada, con hasta 1.000 días corridos de exceso de tiempo. Asimismo, en Lo Barnechea se identificó este patrón para 6 de 217 patentes provisorias de la muestra (3%). Finalmente, en Providencia, Quinta Normal, Viña del Mar y Concón, esta situación ocurre para 35, 3, 4 y 28 empresas, respectivamente, pero tampoco se conoce el total de la muestra de patentes provisorias analizadas.

³⁴ Esto, de acuerdo con lo dispuesto en los formularios de tales autorizaciones (ver: <https://asdigital.minsal.cl/asdigital/>).

normativa y en relación con las prácticas de los servicios públicos respecto de la interoperabilidad de los sistemas de información o incluso el mero traspaso de datos. La falta de comunicación formal entre las distintas entidades públicas genera pérdidas de eficiencia importantes y priva al Estado de información clave de seguimiento de las empresas en el país, que dé paso al diseño de políticas públicas o que permita realizar adecuadas fiscalizaciones. Incluso no existe una apropiada coordinación interna en un mismo servicio público. Tal es el caso (entre otros) de las Direcciones de Rentas y las DOMs, en relación con poseer un sistema de seguimiento en línea de, por ejemplo, la recepción definitiva.³⁵

Hallazgo 17: Existe alta heterogeneidad en la tramitación de autorizaciones de funcionamiento entre las diversas municipalidades, reflejado en las diferencias a propósito de (i) requisitos para tramitación de patentes provisorias, (ii) el alcance y autoridad competente de los permisos sanitarios, y (iii) la interpretación de los permisos exigidos por leyes especiales.

Hallazgo 18: Existe alta dispersión de los tiempos de tramitación de las patentes. Esto puede deberse a criterios de medición de tiempo disímiles o formatos de información disponibles, así como también a prácticas de tramitación propias de cada municipalidad.

Hallazgo 19: La proporción de patentes provisorias corresponde a alrededor de un 25% de las patentes otorgadas anualmente por las municipalidades, en donde menos del 50% se transforma en definitiva.

Hallazgo 20: Para la obtención de la autorización de funcionamiento municipal se exigen requisitos que se revisan más de una vez, como el emplazamiento (uso del suelo).

³⁵

Contacto Municipalidad de Quilicura, 10/12/2020.

CAPÍTULO 5. EL HITO FINAL: OBTENCIÓN DE AUTORIZACIÓN DE FUNCIONAMIENTO MUNICIPAL



Capítulo 6

Recomendaciones



Recomendaciones

De la revisión regulatoria efectuada por la Comisión Nacional de Productividad en el presente estudio, referente a PyMEs emergen tres categorías de recomendaciones. En primer lugar se presentan tres recomendaciones de aspectos generales con el objetivo de mejorar estructuralmente los procesos de tramitación de permisos. A continuación se ofrecen dos recomendaciones pertinentes a los permisos sanitarios, orientadas a facilitar el conocimiento, la tramitación y la obtención de dichos permisos a los futuros emprendedores. Finalmente se ofrece una recomendación específica relacionada con la autorización municipal de funcionamiento.

Recomendaciones generales

Recomendación 1: El Ministerio de Economía deberá desarrollar guías de tramitación para las principales categorías de emprendimientos desarrollados por las empresas de menor tamaño, enfocándose particularmente en los permisos señalados en regulaciones sectoriales.

Recomendación 2: El Ministerio de Economía debe desarrollar actividades de coordinación que propendan a la armonización de la clasificación de actividades económicas del SII con la normativa sanitaria y las municipalidades.

Recomendación 3: La División de Municipalidades de SUBDERE, en el marco de sus atribuciones, coordinará junto con las municipalidades un formato único de presentación de información sobre patentes municipales, para análisis y seguimiento de las políticas públicas de fomento para las microempresas y pymes.

Recomendaciones específicas para permisos sanitarios

Están orientadas a facilitar el conocimiento, la tramitación y la obtención de dichos permisos a los futuros emprendedores.

Recomendación 4: Modificar artículo 83 del Código Sanitario, convirtiendo el Informe Sanitario en un permiso limitado a actividades industriales, indicando con precisión cuáles son los elementos que protege (salud de los trabajadores), los requisitos para acreditarlo y su plazo de otorgamiento.

Recomendación 5: Dictar norma de carácter general de nivel reglamentario (modelo Circular N° 114), que permita actualización periódica de lista de permisos sanitarios, expresos y no expresos, señalando, además:

- Listado de actividades afectas a cada uno.
- Las condiciones y umbrales de riesgo para implementar modalidad sin visita.

Se generan así tres categorías de actividades expresamente identificadas:

- No afectas a ningún permiso sanitario.
- Afectas a permiso sanitario, con tramitación de permiso inmediato.
- Afectas a permiso sanitario, con tramitación con visita o inspección.

Las dos últimas se podrán actualizar año a año en función de los criterios de riesgo establecidos por la autoridad sanitaria.

Recomendación específica para autorización de funcionamiento municipal

Recomendación 6: Modificar artículo 26 de Ley de Rentas Municipales, señalando que:

La municipalidad estará obligada a otorgar la patente respectiva en forma inmediata una vez acreditado el cumplimiento de las normas de emplazamiento, urbanísticas y sanitarias aplicables, sin perjuicio de las autorizaciones contempladas en otras normativas.

Para ello, la municipalidad debe revisar:

- Emplazamiento.
- Cumplimiento de permisos sanitarios (según listado contenido en norma general dictada por la autoridad sanitaria).
- Cumplimiento de permisos otorgados por la DOM.

Para acreditar el cumplimiento del resto de los permisos aplicables el contribuyente acompañará una declaración jurada. En caso de acreditarse que no contaba con los permisos respectivos, la patente otorgada caducará y se aplicará multa, sin perjuicio de las sanciones establecidas en leyes sectoriales.

La patente provisoria podrá ser otorgada a aquellos contribuyentes que acrediten:

- Emplazamiento.
- Cumplimiento de permisos sanitarios (según listado contenido en norma general dictada por la autoridad sanitaria).
- Estar tramitando otros permisos.

Su duración será de un año, prorrogable por un año más.



Capítulo 7

Resumen de Hallazgos y Recomendaciones



Resumen de Hallazgos y Recomendaciones

Resumen de Hallazgos

Hallazgo 1: La información disponible permite establecer que el plazo promedio que transcurre entre la iniciación de actividades y la obtención de autorización de funcionamiento municipal es de 223 días, lo cual varía fundamentalmente en relación con el tamaño de empresa y el requerimiento de permisos sanitarios. En microempresas el promedio es de 6 y 7 meses, mientras las PyMEs se demoran entre 1-1.5 años.

Hallazgo 2: El porcentaje de empresas que iniciaron actividades ante el SII y que obtienen finalmente autorización de funcionamiento por parte de la municipalidad respectiva se relaciona directamente con su tamaño. En las microempresas es de 13% y en pequeñas cerca del 18%. En medianas supera el 30% y en grandes llega al 90%.

Hallazgo 3: La información para analizar el sistema regulatorio en torno a EMT está dispersa en diferentes fuentes, sin formatos homogéneos respecto de variables tan relevantes como el código de actividad económica, que permitan realizar de manera óptima un análisis conjunto de todos los tipos de permisos y regulaciones. Esto obstaculiza directamente los análisis de política pública.

Hallazgo 4: Existe poca claridad respecto de los permisos sanitarios requeridos para el desarrollo de un número relevante de actividades económicas.

Hallazgo 5: En un afán de armonizar y clarificar el sistema de permisos sanitarios, se han generado prácticas por parte de la autoridad sin un claro respaldo normativo que las sustente.

Hallazgo 6: La autorización de alimentos tiene un bajo plazo de tramitación, de menos de 11 días corridos, cumpliéndose este tiempo en más del 99% de las veces y con altos niveles de aprobación (92%).

Hallazgo 7: Considerando las sanciones impuestas por las SEREMIs de Salud a través de sumarios sanitarios y la participación de locales de alimentos en brotes de enfermedades asociadas, el objeto de protección del permiso de alimentos ha sido adecuadamente resguardado.

Hallazgo 8: Con base en su buena gestión y el adecuado resguardo de su objeto de protección, puede afirmarse que el permiso de alimentos cuenta con un desempeño tanto eficaz como eficiente.

Hallazgo 9: A nivel nacional, el informe sanitario posee plazos de tramitación que superan los 60 días corridos, con un promedio de más de 130 días corridos para los rechazos. Lo anterior se acentúa en el caso de la RM, que representa el 39% de los trámites, con un plazo promedio de tramitación que alcanza los 122 días corridos.

Hallazgo 10: El informe sanitario opera en la práctica como un permiso que, dada la amplitud de su objetivo y la falta de requisitos asociados, genera confusión respecto a su alcance. A nivel nacional, un 23,6% de las solicitudes es rechazado, superando el 50% en la RM.

Hallazgo 11: Existe poca claridad –tanto en organismos públicos como en usuarios– respecto de las actividades económicas que necesitan el informe sanitario, lo que genera ineficiencias en los procesos de tramitación.

Hallazgo 12: No existe nitidez respecto del plazo normativo de tramitación del informe sanitario, lo que merma el análisis de su gestión y la definición de indicadores de su desempeño.

Hallazgo 13: El trámite inmediato implica menores tiempos de tramitación independiente del tamaño de la empresa.

Hallazgo 14: El trámite inmediato se estructura principalmente con base en un análisis de riesgo de la actividad económica a desarrollar y no al tamaño de la empresa.

Hallazgo 15: El análisis respecto a los permisos especiales que deben ser requeridos por parte de las municipalidades para otorgar la autorización de funcionamiento es heterogéneo y responde, en general, a un análisis caso a caso.

Hallazgo 16: De 54 municipalidades analizadas, 43 autorizan el otorgamiento de patentes provisorias sin contar con los permisos especiales establecidos por la ley. De ellas, 30 lo han formalizado a través de una ordenanza y 13 a través de prácticas sin respaldo normativo.

Hallazgo 17: Existe alta heterogeneidad en la tramitación de autorizaciones de funcionamiento entre las diversas municipalidades, reflejado en las diferencias a propósito de (i) requisitos para tramitación de patentes provisorias, (ii) el alcance y autoridad competente de los permisos sanitarios, y (iii) la interpretación de los permisos exigidos por leyes especiales.

Hallazgo 18: Existe alta dispersión de los tiempos de tramitación de las patentes. Esto puede deberse a criterios de medición de tiempo disímiles o formatos de información disponibles, así como también a prácticas de tramitación propias de cada municipalidad.

Hallazgo 19: La proporción de patentes provisorias corresponde a alrededor de un 25% de las patentes otorgadas anualmente por las municipalidades, en donde menos del 50% se transforma en definitiva.

Hallazgo 20: Para la obtención de la autorización de funcionamiento municipal se exigen requisitos que se revisan más de una vez, como el emplazamiento (uso del suelo).

Resumen de Recomendaciones

Recomendaciones generales

Recomendación 1: El Ministerio de Economía deberá desarrollar guías de tramitación para las principales categorías de emprendimientos desarrollados por las empresas de menor tamaño, enfocándose particularmente en los permisos señalados en regulaciones sectoriales.

Recomendación 2: El Ministerio de Economía debe desarrollar actividades de coordinación que propendan a la armonización de la clasificación de actividades económicas del SII con la normativa sanitaria y las municipalidades.

Recomendación 3: La División de Municipalidades de SUBDERE, en el marco de sus atribuciones, coordinará junto con las municipalidades un formato único de presentación de información sobre patentes municipales, para análisis y seguimiento de las políticas públicas de fomento para las microempresas y pymes.

Recomendaciones específicas para permisos sanitarios

Están orientadas a facilitar el conocimiento, la tramitación y la obtención de dichos permisos a los futuros emprendedores.

Recomendación 4: Modificar artículo 83 del Código Sanitario, convirtiendo el Informe Sanitario en un permiso limitado a actividades industriales, indicando con precisión cuáles son los elementos que protege (salud de los trabajadores), los requisitos para acreditarlo y su plazo de otorgamiento.

Recomendación 5: Dictar norma de carácter general de nivel reglamentario (modelo Circular N° 114), que permita actualización periódica de lista de permisos sanitarios, expresos y no expresos, señalando, además:

- Listado de actividades afectas a cada uno.
- Las condiciones y umbrales de riesgo para implementar modalidad sin visita.

Se generan así tres categorías de actividades expresamente identificadas:

- No afectas a ningún permiso sanitario.
- Afectas a permiso sanitario, con tramitación permiso inmediato.
- Afectas a permiso sanitario, con tramitación con visita o inspección.

Las dos últimas se podrán actualizar año a año en función de los criterios de riesgo establecidos por la autoridad sanitaria.

Recomendación específica para autorización de funcionamiento municipal

Recomendación 6: Modificar artículo 26 de Ley de Rentas Municipales, señalando que:

La municipalidad estará obligada a otorgar la patente respectiva en forma inmediata una vez acreditado el cumplimiento de las normas de emplazamiento, urbanísticas y sanitarias aplicables, sin perjuicio de las autorizaciones contempladas en otras normativas.

Para ello la municipalidad debe revisar:

- Emplazamiento.
- Cumplimiento de permisos sanitarios (según listado contenido en norma general dictada por la autoridad sanitaria).
- Cumplimiento de permisos otorgados por la DOM.

Para acreditar el cumplimiento del resto de los permisos aplicables el contribuyente acompañará una declaración jurada. En caso de acreditarse que no contaba con los permisos respectivos, la patente otorgada caducará y se aplicará multa, sin perjuicio de las sanciones establecidas en leyes sectoriales.

La patente provisoria podrá ser otorgada a aquellos contribuyentes que acrediten:

- Emplazamiento.
- Cumplimiento de permisos sanitarios (según listado contenido en norma general dictada por la autoridad sanitaria).
- Estar tramitando otros permisos.

Su duración será de un año, prorrogable por un año más.

Bibliografía

- AUSTRALIAN GOVERNMENT PRODUCTIVITY COMMISSION (2013). "Regulator Engagement with Small Business, Research Report" [en línea]. Disponible en <<https://www.pc.gov.au/inquiries/completed/small-business/report/small-business.pdf>> (Acceso: enero de 2021).
- CHILEATIENDE (2021). "Informe Sanitario para la Instalación, Ampliación o Traslado de Industrias y/o Comerciales" [en línea]. Disponible en <<https://www.chileatiende.gob.cl/fichas/163-informe-sanitario-para-la-instalacion-ampliacion-o-traslado-de-industrias-y-o-comerciales>> (Acceso: diciembre de 2020).
- CHILEATIENDE (N.d.). "Autoridad Sanitaria" [en línea]. Disponible en <<https://www.chileatiende.gob.cl/instituciones/AO998>> (Acceso: diciembre de 2020).
- COMISIÓN NACIONAL DE PRODUCTIVIDAD (2019). "Calidad Regulatoria en Chile: Una Revisión de Sectores Estratégicos" [en línea]. Disponible en <https://www.comisionde-productividad.cl/wp-content/uploads/2020/03/Informe_Calidad_Calidad_Regulatoria_Sectores_Estrategicos-2020-03-11.pdf> (Acceso: marzo de 2021).
- CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA (2019). "Informe Final, Municipalidad de Recoleta, Informe N° 696/2019" [en línea]. Disponible en <<http://www.recoletatransparente.cl/auditorias/INFORME%20FINAL%20696.pdf>> (Acceso: marzo de 2021).
- MINISTERIO DE ECONOMÍA, FOMENTO Y TURISMO (2014). "Documento N° 1, Antecedentes sobre Política Regulatoria y Simplificación de Trámites para las MIPyME" [en línea]. Disponible en <<http://www.consejoconsultivoemt.cl/wp-content/uploads/2014/09/Antecedentes-Pol%C3%ADtica-Regulatoria-y-Simplificacion-Tr%C3%A1mites-MIPYME.pdf>> (Acceso: diciembre de 2020).
- MINISTERIO DE ECONOMÍA, FOMENTO Y TURISMO (2016). "Herramientas para el Desarrollo de las PYMES" [en línea]. Disponible en <<https://issuu.com/meconomia/docs/hpdp>> (Acceso: marzo de 2021).
- MINISTERIO DE ECONOMÍA, FOMENTO Y TURISMO (2021). "La Guía MIPyME, Medidas de Apoyo en el Contexto del Plan de Emergencia y de Reactivación Económica del Gobierno de Chile - 2020/2021" [en línea]. Disponible en <<https://www.economia.gob.cl>>

cl/wp-content/uploads/2021/03/GUI%CC%81A-DE-APOYO-A-PYMES-MARZO-2021.pdf> (Acceso: marzo de 2021).

MINISTERIO DE ECONOMÍA, FOMENTO Y TURISMO (N.d.). "Herramientas para Emprender" [en línea]. Disponible en <https://issuu.com/meconomia/docs/herramientas_para_emprender> (Acceso: marzo de 2021).

MINISTERIO DE SALUD (2017). "Positivo Impacto del Sistema de Gestión de Calidad (SGC) en la Autoridad Sanitaria: Procesos Estandarizados, Mejores Respuestas a los Usuarios" [en línea]. Disponible en <<https://www.minsal.cl/procesos-estandarizados-mejores-respuestas-a-los-usuarios/>> (Acceso: enero de 2021).

MINISTERIO DE SALUD (2019). "Sistema de Gestión de Calidad ISO 9001:2015, Subsecretaría de Salud Pública, Objetivos de Calidad" [en línea]. Disponible en <https://seremi10.redsalud.gob.cl/wrdprss_minsal/wp-content/uploads/2019/05/02-SGC-OC-Objetivos-de-Calidad-V.2-14-03-19.pdf> (Acceso: enero de 2021).

MINISTERIO DE SALUD (N.d.). "Informe Sanitario, Instructivo de Referencia para el Usuario Externo" [en línea]. Disponible en <https://seremienlinea.minsal.cl/asdigital/manuales/07_Manual_ASDigital_Informe_Sanitario.pdf> (Acceso: diciembre de 2020).

MINISTERIO DE SALUD (N.d.). "SEREMI en Línea" [en línea]. Disponible en <<https://seremienlinea.minsal.cl/asdigital/index.php>> (Acceso: diciembre de 2020).

MUNICIPALIDAD DE ALTO HOSPICIO (N.d.). "Procedimiento para el Otorgamiento de Patentes Municipales" [en línea]. Disponible en <<http://maho.cl/categorias2020/15-categoría%20tramites%20y%20requisitos%20para%20acceder%20a%20los%20servicios%20municipales/Tramites%20y%20requisitos%20para%20acceder%20a%20los%20servicios%20municipales/Proc%20tramitar%20patentes.pdf>> (Acceso: febrero de 2021).

MUNICIPALIDAD DE CALAMA (N.d.). "Solicitud de Patente" [en línea]. Disponible en <<http://calamatransparencia.insico.cl/clientes/1/datos/Solicitud%20de%20Patente.pdf>> (Acceso: febrero de 2021).

MUNICIPALIDAD DE CONCEPCIÓN (N.d.). "Requisitos para Obtención de Patente Comercial" [en línea]. Disponible en <<https://transparencia.concepcion.cl/documentos/tramites/finanzas/Sol.%20Patente%20Comercial.pdf>> (Acceso: febrero de 2021).

MUNICIPALIDAD DE LAS CONDES (N.d.). "Solicitud de Patente, Comercial Definitiva" [en línea]. Disponible en <<https://www.lascondes.cl/descargas/tramites/patentes-municipales/LINK-1-Solicitud-de-Patente-Comercial-Definitiva.pdf>> (Acceso: diciembre de 2020).

- MUNICIPALIDAD DE LAS CONDES (N.d.). "Solicitud de Patente, Comercial Provisoria" [en línea]. Disponible en <<https://www.lascondes.cl/descargas/tramites/patentes-municipales/LINK-7-Solicitud-de-Patente-Comercial-PROVISORIA.pdf>> (Acceso: diciembre de 2020).
- MUNICIPALIDAD DE QUILICURA (N.d.). "Formulario Único de Solicitud de Patente" [en línea]. Disponible en <<http://www.muniquilicura.cl/wp-content/uploads/2019/05/FORMULARIO-SOLICITUD-PATENTE-ok.pdf>> (Acceso: diciembre de 2020).
- MUNICIPALIDAD DE QUINTA NORMAL (2013). "Manual de Procedimiento Departamento de Patentes Municipales" [en línea]. Disponible en <<http://www.quintanormal.cl/transparenciamunicipal/wp-content/uploads/2015/02/Decreto-N%C2%BA-1626-27-11-2013-Manual-de-Procedimientos-del-Departamento-de-Patentes-Municipales.pdf>> (Acceso: diciembre de 2020).
- MUNICIPALIDAD DE SANTIAGO (N.d.). "Solicitud, Patente Municipal" [en línea]. Disponible en <<https://www.santiagoenlinea.cl/wp-content/uploads/2014/05/R-91-FORMULARIO-NUEVA-PATENTE-2017-V1-3.pdf>> (Acceso: diciembre de 2020).
- MUNICIPALIDAD DE VALPARAÍSO (N.d.). "Obtención Patente Comercial Persona Natural, Microempresa Familiar y Jurídica, Obtención Patente Industrial Persona Natural y Jurídica, Obtención Patente Alcohol Persona Natural y Jurídica, Obtención Patente Profesional" [en línea]. Disponible en <https://www.munivalpo.cl/transparencia/archivos/rentas-municipales/Obtenci%C3%B3n_Patentes.pdf> (Acceso: febrero de 2021).
- OFICINA DE GESTIÓN DE PROYECTOS SUSTENTABLES (N.d.). "Principales Permisos" [en línea]. Disponible en <<https://www.oficinagps.cl/pymes/principales-permisos/>> (Acceso: diciembre de 2020).
- SECRETARÍA REGIONAL MINISTERIAL DE SALUD DE LA REGIÓN DE COQUIMBO (2019). "Sistema de Gestión de Calidad" [en línea]. Disponible en <<https://seremi4.redsalud.gob.cl/sistema-de-gestion-de-calidad/>> (Acceso: enero de 2021).
- SECRETARÍA REGIONAL MINISTERIAL DE SALUD DE LA REGIÓN METROPOLITANA DE SANTIAGO (N.d.). "Instructivo para Informes Sanitarios (Art. 83 del Código Sanitario)" [en línea]. Disponible en <https://seremi13.redsalud.gob.cl/wrdprss_minsal/wp-content/uploads/2014/08/I0-INSTRUCTIVO-DE-INFORME-SANITARIO.pdf> (Acceso: diciembre de 2020).
- SECRETARÍA REGIONAL MINISTERIAL DE SALUD DE LA REGIÓN METROPOLITANA DE SANTIAGO (N.d.). "Instructivo para Otorgamiento de Informes Sanitarios de Funcionamiento para Trámite Inmediato" [en línea]. Disponible en <<https://seremi13.redsalud.gob.cl/>>

wrdprss_minsal/wp-content/uploads/2014/08/instructivo-informes-sanitarios-tramite-inmediato-2016.pdf> (Acceso: diciembre de 2020).

SECRETARÍA REGIONAL MINISTERIAL DE SALUD DE LA REGIÓN METROPOLITANA DE SANTIAGO (N.d.). “Manuales, Instructivos y Procedimientos” [en línea]. Disponible en <<https://seremi13.redsalud.gob.cl/preguntas-frecuentes/instructivos-y-procedimientos/>> (Acceso: diciembre de 2020).

SECRETARÍA REGIONAL MINISTERIAL DE SALUD DE LA REGIÓN DE ÑUBLE (N.d.). “Sistema de Gestión de Calidad ISO 9001:2015” [en línea]. Disponible en <<https://www.seremides-aludnuble.cl/sistema-de-gestion-de-calidad-iso-90012015/>> (Acceso: enero de 2021).

SERVICIO DE IMPUESTOS INTERNOS (N.d.). “Contribuyentes, Empresario Individual” [en línea]. Disponible en <https://www.sii.cl/contribuyentes/contribuyentes_individuales/empresario_individual.pdf> (Acceso: marzo de 2021).

SERVICIO DE IMPUESTOS INTERNOS (N.d.). “Diccionario Básico Tributario Contable, Empresa” [en línea]. Disponible en <https://www.sii.cl/ayudas/aprenda_sobre/3074-e-3089.html> (Acceso: abril de 2021).

Anexos

Anexo 1. Evolución histórica del sistema de permisos

Para entender el sistema base de permisos para actividades económicas en Chile es preciso remontarse al origen del modelo actual, que data de 1979, a propósito de la dictación del DL 3063, que contenía la Ley de Rentas Municipalidades, y la tensión que, a partir de esa fecha, ha existido entre las iniciativas que, por un lado, buscan facilitar el emprendimiento y el inicio de actividades económicas, con aquellas que buscan salvaguardar objetivos de protección relevantes para la sociedad (en particular, aspectos asociados a la salud de la población).

Esta norma, cuyo foco fue regular aspectos tributarios, sistematizó y simplificó el sistema existente, que estaba compuesto por múltiples modalidades y sistemas de cálculos para determinar las obligaciones tributarias de contribuyentes que quisieran desarrollar actividades económicas en una determinada comuna. En su artículo 26 estableció a la autorización de funcionamiento municipal (la patente municipal) convirtiéndola en un mecanismo de control final de la obtención de todos los permisos requeridos para la operación de actividades económicas. Sin perjuicio de ello, la norma tenía un claro foco en simplificar el inicio de actividades, estableciendo como únicas limitaciones para otorgar tal autorización, respetar normas sobre zonificación y contar con autorizaciones que previamente debían otorgar en ciertos casos las autoridades sanitarias u otras que contemplen las leyes.

Como una herramienta para facilitar el inicio de operaciones de las empresas, facultó a las municipalidades para otorgar patentes provisorias, las que permitían el inicio inmediato de las operaciones, sin requerir para ello ningún requisito, salvo cumplir con las exigencias que las disposiciones legales determinen en el plazo de un año. Este ha sido el mecanismo central a través del cual el regulador ha intentado facilitar el inicio de funcionamiento de empresas de menor tamaño, siendo sus modificaciones a lo largo de los últimos 40 años un buen parámetro para entender las tensiones que el modelo propuesto conlleva.

En 1981 se dictó la Circular N° 114 del Ministerio de Salud, actualmente vigente sin modificaciones. Con el fin de sistematizar la normativa vigente, en particular la relación entre los permisos sanitarios y la patente provisoria, la norma categorizó los establecimientos o actividades respecto de tres criterios:

- Aquellas que requieren autorización sanitaria, la cual debe tener como fundamento alguna de las normas del Código Sanitario.

- Aquellas que requieren un informe de la autoridad sanitaria, que corresponden a otras actividades industriales, según lo señalado por el artículo 83 de dicho código, el cual regula el Informe Sanitario.
- Aquellas que no requieren ni autorización ni informe y que pueden operar siempre y cuando den cumplimiento a la normativa aplicable.

Además incorporó un mecanismo de tramitación simplificado para las dos primeras hipótesis, definiendo cuándo las autorizaciones o informes debían realizarse antes de la inspección previa del local o establecimiento, de aquellos casos en que ello no era necesario.

En 1987 la Ley 18.591 incorporó como exigencias para obtener patente provisional –que a la fecha no contenía ninguno– la comprobación de requisitos de orden sanitario y de emplazamiento según las normas sobre zonificación del Plan Regulador.

El legislador se hacía cargo que, no obstante la necesidad de facilitar el inicio de operaciones, existían ciertos aspectos, como el emplazamiento de las actividades o el cumplimiento de normativa sanitaria, cuya importancia requería contar previamente con las autorizaciones respectivas.

La normativa fue nuevamente modificada en 1989, a través de la Ley 18.817, que limitó el uso de las patentes provisorias en dos sentidos:

- Se otorgaba un plazo de 90 días, prorrogables por igual periodo, para hacer entrega de los documentos que las municipalidades requieran para la comprobación de los requisitos legales de emplazamiento, la zonificación del plano regulador, la identidad de los solicitantes y la demostración de la iniciación de actividades.
- Se restringía el uso de patentes provisorias para aquellas actividades que la ley señalase expresamente. Ello en definitiva nunca fue implementado por no haberse dictado el DFL respectivo.

Ese mismo año, a través de la Ley 18.796, se modificó el Código Sanitario, incorporando dos aspectos relevantes para entender el modelo regulatorio actual:

- Por un lado, en el artículo 7º se incorporó la opción de obtener permisos sanitarios utilizando la institución del silencio positivo, es decir, en caso de no haber un pronunciamiento dentro de plazo, se entendían otorgados. Ello se limitó a aquellas actividades que no requieran de un permiso expresamente señalado por la ley, lo que, al año siguiente, justificó la dictación del DFL 1 de 1989 del Ministerio de Salud contenido tal listado.

-
- Por el otro, incorporó —de manera poco precisa— el concepto de actividad comercial al alcance del Informe Sanitario contenido en el artículo 83, el cual, a la fecha, estaba limitado a actividades industriales.

En 2001 la Ley 19.744, con un claro foco en facilitación de iniciación de actividades para pequeños emprendimientos familiares, creó una categoría nueva de empresa, la Microempresa familiar, señalando que se le debe entregar patente sin requisito de permisos, salvo acreditar que no es molesta, peligrosa o contaminante.

En 2003 se dictó la Ley 19.880 que establece las Bases Generales de los Procedimientos Administrativos y cuyo origen fue un proyecto que buscaba regular el silencio administrativo, como mecanismo de agilización de tramitación por parte de los órganos públicos, en cuyo mensaje se señalaba como fundamento que los empresarios requieren permisos otorgados con celeridad, dado que la “falta de adecuación entre demandas y respuestas oportunas puede originar que los proyectos no se ejecuten, por desistimiento de los interesados, desaliento o frustración, perdiéndose así puestos de trabajo, impulso económico e ingresos fiscales”.

En 2010 la Ley 20.416 dictó una serie de disposiciones enfocadas expresamente en empresas de menor tamaño. Su fundamento fue la necesidad de tratamiento coherente y sistemático (“estatuto”) a PyME, otorgándoles normas diferenciadas de aquellas destinadas a las empresas grandes.

En lo relativo a permisos incorporó los siguientes aspectos:

- Mecanismos de transparencia en procedimiento de fiscalización, requiriendo a los organismos públicos fiscalizadores de publicar en sus páginas web los procedimientos y criterios a través de los cuales desarrollan sus labores en la materia. Ello actualmente se encuentra parcialmente implementado.¹

¹ Si bien las SEREMI, en general, publican el Manual de Fiscalización de la autoridad sanitaria, no es directo identificar en este, por ejemplo, el detalle de criterios para la imposición de multas y sanciones (aunque sí denota lineamientos para la gradualidad de sanciones). En definitiva, solo en las regiones de Los Lagos y la Araucanía se identifican antecedentes al respecto en sus correspondientes sitios web. En la primera existen fichas específicas de fiscalización –por ejemplo, en el contexto de salud ocupacional/informe sanitario– en donde se lista cada uno de los aspectos que el fiscalizador observa al momento de su visita. En la segunda, se dispone de un instructivo de la lista de chequeo BPM (Buenas Prácticas de Manufactura) en instalaciones de alimentos. Ver en https://seremi10.redsalud.gob.cl/wrdrss_minsal/wp-content/uploads/2016/08/2016-FICHA-DE-FISCALIZACION-DE-CONDICIONES-GENERALES-DE-SST.pdf (Los Lagos); https://seremi9.redsalud.gob.cl/wrdrss_minsal/wp-content/uploads/2016/10/B34-PRO2-INS2_Instructivo_Lista_Chequeo_1.04.2016.pdf

- Mecanismo de permisos provisorios. Crea, siguiendo el modelo de la patente provisoria, la institución de permisos provisorios, enfocándolo en empresas de menor tamaño que lo soliciten por primera vez. El mecanismo no ha sido utilizado en forma amplia.
- Normas especiales para permisos sanitarios. La norma, reconociendo que se trata de un elemento central en la materia, incorpora mecanismos para facilitar su obtención a microempresas, creando el modelo de permisos inmediatos para aquellas que no presenten un riesgo grave para la salud o seguridad de las personas o deban someterse a calificación ambiental. Si bien no ha tenido una aplicación consistente, puede afirmarse que ha influido en el desarrollo del trámite cero en algunos permisos sanitarios.

Finalmente, en 2011 se dictó la Ley 20.494, que Agiliza Trámites para el Inicio de Actividades de Nuevas Empresas. La norma, en lo pertinente, modifica nuevamente el artículo 26 de la Ley de Rentas Municipales, en particular, estableciendo dos sistemas de otorgamiento de patentes provisorias, en ambos casos entregando un año para cumplir los requisitos:

Un régimen general, con los siguientes requisitos:

- a. Emplazamiento según las normas sobre zonificación del Plan Regulador.
- b. Se acompañe autorización sanitaria en aquellos casos en que esta sea exigida en forma expresa por el DFL 1 de 1989.
- c. En el caso de actividades que requieran autorización sanitaria de aquellas que no se encuentren señaladas en el citado decreto con fuerza de ley, el contribuyente solo deberá acreditar haber solicitado la autorización correspondiente a la Autoridad Sanitaria, y
- d. Los permisos que exijan otras leyes especiales, según sea el caso.

Un régimen especial, que contempla la opción de solicitar autorización de funcionamiento municipal provisoria, cumpliendo las siguientes condiciones:

- a. Emplazamiento según las normas sobre zonificación del Plan Regulador.
- b. En el caso de actividades que requieran autorización sanitaria de aquellas que no se encuentren señaladas en el citado decreto con fuerza de ley, el contribuyente solo deberá acreditar haber solicitado la autorización correspondiente a la Autoridad Sanitaria.
- c. En aquellos casos en que la autorización sea exigida en forma expresa por el DFL N° 1 de 1989, o se trate de permisos requeridos por leyes especiales, no será necesario exigir la autorización correspondiente, siempre que la actividad contemplada esté incorporada en la ordenanza que se dicte al efecto.

Las municipalidades solo podrán incorporar en dicha ordenanza los tipos de actividades previamente autorizadas por la autoridad competente, la que deberá señalar, además, las características y condiciones que aquellas deben cumplir. Las municipalidades deberán exigir el cumplimiento del requisito de que se trate dentro de un plazo determinado, el cual no podrá exceder de un año contado desde la fecha en que se otorgue la patente provisoria.²

Anexo 2. Normativas que denotan requisitos prácticos del informe sanitario.

Decreto 144/1961 de Minsal (contaminación)
Decreto 40/1969 de Ministerio del Trabajo (prevención de riesgos)
Decreto 54/1969 de Ministerio del Trabajo (comité paritario)
Decreto 66/2007 de Ministerio de Economía (instalaciones interiores y gas)
Decreto 38/2012 de MMA (emisión de ruidos)
Decreto 160/2009 de Ministerio de Economía (combustibles líquidos)
Decreto 594/2000 de Minsal (condiciones en lugares de trabajo)
Decreto 108/2014 de Ministerio de Energía (petróleo y operaciones asociadas)
Decreto 10/2013 de Minsal (calderas)
Decreto 138/2005 de Minsal (declaración emisiones)
Decreto 148/2004 de Minsal (residuos peligrosos)
Decreto 43/2016 de Minsal (sustancias peligrosas)
Ley 16.744 (accidentes de trabajo y enfermedades profesionales)
Decreto 3/1985 de Minsal (radiactivos)
Decreto 133/1984 de Minsal (radiactivos)

Fuente: Elaboración propia con base en plataforma SEREMI en Línea.

² Artículo 26, párrafo 5º, Decreto Ministerio del Interior 2.385, de 1996.

Anexo 3. Muestra de comunas analizadas en el estudio.

Comuna	¿Asociada a top 50 en solicitudes de informe sanitario?	Comuna	¿Asociada a top 50 en solicitudes de informe sanitario?
Arica	x	San Bernardo	x
Alto Hospicio	x	San Joaquín	x
Iquique	x	San Miguel	x
Antofagasta	x	Graneros	x
Calama	x	Machalí	x
Coquimbo	x	Mostazal	x
La Serena		Rancagua	x
Valparaíso	x	Requínoa	x
Viña del Mar	x	Constitución	x
Cerrillos	x	Curicó	x
Colina	x	Las Condes	
Conchalí	x	Linares	x
Estación Central	x	Longaví	x
Huechuraba	x	Parral	x
Independencia	x	Talca	x
La Cisterna	x	Concepción	
Lampa	x	Nueva Imperial	x
Lo Espejo	x	Padre Las Casas	x
Macul	x	Pitrufquén	x
Maipú	x	Quilicura	x
Pedro Aguirre Cerda	x	Santiago	x
Pudahuel	x	Temuco	x
Puente Alto	x	Victoria	x
Providencia		Villarrica	x
Quinta Normal	x	Valdivia	x
Recoleta	x	Puerto Montt	x
Renca	x	Punta Arenas	x

Fuente: Elaboración propia.

Anexo 4. Seguimiento de patentes provisorias que pasan a definitivas.

Comuna	General	Comercial	Industrial
Iquique	40,6%		
Colina	38,0%	38,5%	0,0%
Recoleta	37,9%		
Punta Arenas	30,0%	30,1%	0,0%
Macul	23,0%	22,6%	24,1%
Coquimbo	18,9%		
Independencia	18,6%	18,7%	0,0%
Santiago	18,1%	18,2%	7,8%
San Joaquín	15,1%	12,5%	20,7%
Alto Hospicio	14,8%	15,4%	0,0%
Parral	10,7%	10,8%	0,0%
Huechuraba	7,7%		
Arica	7,4%	7,4%	0,0%
San Miguel	6,3%	6,3%	0,0%
Providencia	3,5%		
Linares	3,4%	3,6%	0,0%
Quilicura	2,9%	3,3%	0,0%
Conchalí		45,7%	
Nueva Imperial		33,3%	
Concepción		25,3%	
Villarrica		20,0%	
Padre Las Casas		20,0%	
Antofagasta		15,6%	
Graneros		1,6%	
Puerto Montt		1,0%	

Fuente: Elaboración propia con base en datos obtenidos de solicitudes de transparencia.

Notas: (i) Dependiendo de la disponibilidad de información de cada comuna, varía el tipo de variables que se usan para dar seguimiento a la autorización de funcionamiento municipal (en ocasiones es el rol, en otras Rut, en otras combinaciones de nombre y dirección de contribuyente). Cuando está disponible el tipo de patente (comercial o industrial), esto se incorpora en la variable identificadora de seguimiento). (ii) no se consideraron casos en donde hay seguimiento, pero aparece la autorización definitiva con anterioridad a la provisoria. Si bien son pocas observaciones en que esto sucede y pueden asociarse a un mismo usuario con más de un local en la misma comuna, se excluyen para evitar mayores sesgos. (iii) dependiendo de la disponibilidad de fechas en la base de datos, no se consideran en la contabilidad las autorizaciones provisorias otorgadas

dentro del último año tomando como máximo la fecha más reciente de la base otorgada. Por ejemplo, si una base posee datos hasta noviembre de 2019, entonces solo se consideran las autorizaciones provisorias otorgadas hasta noviembre de 2018, pues no se conocerá si es que la autorización pasa a definitiva en una ventana de tiempo posterior (por ejemplo, quizás una autorización otorgada en enero de 2019 no aparece regularizada, pero aún tendrá hasta enero de 2020 para pasar a definitiva y la base de datos no permite dilucidar lo anterior). En general, no se consideran autorizaciones provisorias de 2020 o 2021, pues esas aún pueden estar vigentes y simplemente contribuirían a disminuir las proporciones presentadas (si bien pueden ocurrir casos de 2020 que se regularicen en poco tiempo, esta aproximación conservadora es de utilidad para no disminuir las mencionadas proporciones). (iv) a modo metodológico, se consideró que una autorización provisoria pasó a definitiva si es que en los días posteriores de otorgamiento de la patente provisoria (puede ser desde el día siguiente, excluyendo los casos en donde el paso fue el mismo día), se encuentra una (o más) autorizaciones definitivas para el mismo individuo.

Anexo 5. Formatos de información de solicitudes de transparencia de comunas.

Comuna	Tipo de fuente	Rut	Actividad (código CIIU)	¿Se puede identificar clasificación de patentes definitivas?	¿Se puede identificar clasificación de patentes provisorias?	Formato de información temporal en la base de datos
Alto Hospicio	Solicitud de transparencia	Sí (100%)	No (giro)	Sí	Sí	Año de otorgamiento
Antofagasta	Solicitud de transparencia (2)	No	No (giro)	Sí caso 1, Sí caso 2	No caso 1, Sí caso 2	Fecha de otorgamiento
Arica	Solicitud de transparencia	Sí (30%)	No (giro)	Sí	Sí	Fecha de otorgamiento
Calama	Solicitud de transparencia	Sí (100%)	No (giro)	No	No	Fecha de otorgamiento
Cerrillos	Solicitud de transparencia	Sí (100%)	No (giro)	Sí	No	Fecha de inicio actividades
Colina	Solicitud de transparencia	Sí (100%)	Sí (40%) y giro	Sí	Sí	Fechas de vigencia, algunas fechas de otorgamiento
Concepción	Solicitud de transparencia (2)	Sí (100%)	No (giro)	Sí caso 1, Sí caso 2	Sí	Fecha de otorgamiento
Conchalí	Solicitud de transparecia	Sí (43%)	No (giro)	Sí	Sí	Fecha de otorgamiento
Coquimbo	Solicitud de transparencia (2), transparencia activa	Sí (60% caso 1, 30% caso 2, 100% caso 3)	Solo un caso (en 34% obs, resto No (giro)	Sí	Solo en 1 caso	Fechas de otorgamiento y vigencia
Coyhaique	Solicitud de transparencia	Sí (100%)	No (giro)	Sí	Sí	Fecha de otorgamiento
Curió	Solicitud de transparecia	No	No (giro)	Sí	No	Fecha de otorgamiento
Estación Central	Solicitud de transparecia	Sí (63%)	No (giro)	Sí	No	Fecha de otorgamiento
Graneros	Solicitud de transparecia	Sí (100%)	No (giro)	Sí	Sí	Fecha de otorgamiento
Huechuraba	Solicitud de transparecia	Sí (100%)	No	Sí	No	Fechas de vigencia y solicitud
Independencia	Solicitud de transparecia	Sí (100%)	No (giro)	Sí	Sí	Fecha de otorgamiento
Iquique	Solicitud de transparecia	Sí (100%)	No (giro)	Sí	Sí	Fecha de vigencia

Continuación Anexo 5.

Comuna	Tipo de fuente	Rut	Actividad (código CIIU)	¿Se puede identificar clasificación de patentes definitivas?	¿Se puede identificar clasificación de patentes provisorias?	Formato de información temporal en la base de datos
La Cisterna	Solicitud de transparencia	Sí (100%)	No (giro)	No	No	Año de otorgamiento
La Serena	Solicitud de transparencia	Sí (100%)	No (giro)	Sí	No	Fecha de otorgamiento
Lampa	Solicitud de transparencia	Sí (100%)	Sí (100%)	Sí	Sí	Fecha de otorgamiento
Las Condes	Directo municipalidad	Sí (97%)	No (giro)	Sí	Sí	Fechas de otorgamiento, solicitud, anulación
Linares	Solicitud de transparencia	No	No (giro)	Sí	Sí	Fecha de otorgamiento
Lo Espejo	Solicitud de transparencia	Sí (30%)	No (giro)	Sí	Sí	Fecha de otorgamiento
Longaví	Solicitud de transparencia	Sí (11%)	No (giro)	Sí	No	Fecha de otorgamiento
Machalí	Solicitud de transparencia	Sí (100%)	No	Sí	Sí	Año de otorgamiento
Macul	Solicitud de transparencia	Sí (100%)	No (giro)	Sí	Sí	Año de vigencia
Maipú	Solicitud de transparencia (2)	Sí (100%)	No (giro)	Sí	No	Fecha solicitud, fecha último pago, fecha decreto
Mostazal	Solicitud de transparencia	No	No	Sí	Sí	Fecha solicitud y otorgamiento
Nueva Imperial	Solicitud de transparencia	Sí (23.9%)	No (giro)	Sí	Sí	Fecha de otorgamiento
Padre Las Casas	Solicitud de transparencia	Sí (100%)	Sí (casi 100%) y giro	Sí	Sí	Año de otorgamiento
Parral	Solicitud de transparencia	Sí (30%)	No (giro)	Sí	Sí	Fecha de otorgamiento
Pitrufquén	Solicitud de transparencia	Sí (100%)	No (giro)	Sí	No	Fecha de otorgamiento
Providencia	Solicitud de transparencia	Sí (93%)	No (giro)	Sí	No	Fecha solicitud, fecha de otorgamiento

Continuación Anexo 5.

Comuna	Tipo de fuente	Rut	Actividad (código CIU)	¿Se puede identificar clasificación de patentes definitivas?	¿Se puede identificar clasificación de patentes provisorias?	Formato de información temporal en la base de datos
Pudahuel	Solicitud de transparencia (2)	Sí (100%)	No (giro) caso 1, No caso 2	Sí caso 1, no caso 2	No caso 1, no caso 2	Fecha de otorgamiento
Puente Alto	Solicitud de transparencia	Sí (100%)	No (giro)	Sí	Sí	Fecha de otorgamiento
Puerto Montt	Solicitud de transparencia (3)	No	No (giro)	Sí	Dos casos sí, 1 caso no	Fechas de solicitud y otorgamiento
Punta Arenas	Solicitud de transparencia (2)	Sí (100%)	No (giro)	Sí	Sí	Fecha de otorgamiento
Quilicura	Directo municipalidad y transparencia activa	Sí (100%)	Sí (88%) y giro	Sí	Sí	Fechas de otorgamiento y vigencia
Quinta Normal	Solicitud de transparencia y transparencia activa	Sí (100%)	No (giro)	Sí caso 1, no caso 2	No caso 1, no caso 2	Fecha de otorgamiento y vigencia
Rancagua	Solicitud de transparencia	Sí (100%)	No (giro)	No	No	No tiene fechas
Recoleta	Transparencia activa, solicitud de transparencia	Sí (100%)	No (giro)	No caso 1, Sí caso 2	No caso 1, no caso 2	Fechas de otorgamiento, solicitud y pagos
Requínoa	Solicitud de transparencia	Sí (46%)	Sí (69%) y giro	Sí	No	Año de otorgamiento
San Bernardo	Solicitud de transparencia	No	No	No	No	Fecha de otorgamiento
San Joaquín	Solicitud de transparencia	Sí (100%)	No (giro)	Sí	Sí	Fecha de otorgamiento
San Miguel	Solicitud de transparencia	Sí (100%)	No (giro)	Sí,	Sí	Fecha de otorgamiento
Santiago	Solicitud de transparencia	No	No (giro)	Sí	Sí	Fecha de otorgamiento
Temuco	Transparencia activa, solicitud de transparencia (2)	Sí (62% caso 1, 100% caso 2, 100% caso 3)	Sí (100%) y giro, casos 1 y 2, No (giro) caso 3	Sí casos 1 y 2, no caso 3	No caso 1, Sí caso 2, No caso 3	Fecha acto administrativo, fechas de vigencia y otorgamiento

Continuación Anexo 5.

Comuna	Tipo de fuente	Rut	Actividad (código CIU)	¿Se puede identificar clasificación de patentes definitivas?	¿Se puede identificar clasificación de patentes provisorias?	Formato de información temporal en la base de datos
Valparaíso	Solicitud de transparencia (2) y transparencia activa	Si (43% caso 1, 100% casos 2 y 3)	No (giro)	Sí	Si caso 1, no caso 2, sí caso 3	Fecha acto administrativo, fecha de otorgamiento
Victoria	Solicitud de transparencia	Si (54%)	No (giro)	Sí	No	Fecha de solicitud
Villarrica	Solicitud de transparencia	Si (100%)	No (giro)	Sí	Sí	Fecha de otorgamiento
Viña del mar	Solicitud de transparencia	Si (57%)	No (giro)	Sí	Sí	No tiene fechas

Fuente: Elaboración propia.

Notas: (i) Los porcentajes entre paréntesis denotan la cantidad de observaciones de la base de datos con tal característica (por ejemplo, rut y código CIU). (ii) Cuando para el caso de código CIU se especifica "No (giro)", refleja que sí hay información sobre actividad económica, pero a nivel de texto (interpretación de cada comuna). (iii) Cuando para las columnas de identificación de tipo de patente (comercial o industrial) se denota "Sí", significa que la base de datos no posee información de patentes industriales, por lo que técnicamente es posible hacer la diferenciación al contar solo con patentes comerciales. Del mismo modo, en el caso de patentes provisorias, "No" denota que la diferenciación no es posible dado que la base no cuenta con información sobre patentes provisorias.

ISBN 978-956-7725-17-5



A standard linear barcode representing the ISBN number 978-956-7725-17-5.

9 789567 725175