

1.0 INTRODUCCION

Las nuevas tendencias a la democracia y los sistemas que creen en el libre mercado han mejorado la vida de millones de personas en el mundo. Muchos países han aumentado su participación política y alcanzado estabilidad macroeconómica y el crecimiento. A pesar de estos logros, aún existen en las nuevas democracias millones excluidos del sistema político y económico y en la pobreza. Un claro síntoma de esta exclusión es el creciente número de empresarios que realizan actividades mal remuneradas fuera de la economía formal. Estas personas consideran que la democracia y la economía de mercado no les han traído beneficios¹ y se encuentran decepcionados y desilusionados.

Para consolidar la democracia y la transición a una economía de mercado, es necesario entender el porqué de la exclusión, a fin de poder ofrecer soluciones viables. La razón principal por la que tantos ciudadanos en las nuevas democracias y economías de mercado no participan en el sistema político o en la economía formal es que las estructuras institucionales o las “reglas del juego” no se lo permiten. En otras palabras, existen *barreras a la participación* en los sistemas políticos y económicos formales.

Y esto a pesar de que se realicen elecciones democráticas. Las elecciones libres y justas son únicamente el primer paso hacia un sistema político participativo. El siguiente paso, consiste en remover los obstáculos de rutina, para facilitar la participación diaria en las decisiones nacionales y locales, está recibiendo cada vez mayor atención en todo el mundo, y es esencial para mejorar la práctica del ejercicio democrático. La Declaración de Sana’a,² adoptada por más de 30 países de las nuevas democracias, se hacen una serie de recomendaciones de política para abrir los procesos de participación. Mientras estas barreras no se retiren, la auténtica democracia y el crecimiento económico seguirán siendo “un sueño.”

El presente documento se centra en un tipo de barrera a la participación política y económica: el costo de hacer negocios en la economía formal. En el se discute cómo estas barreras ponen en peligro la consolidación de las transiciones democráticas y económicas. Algunos ejemplos de los costos de hacer negocios en la economía formal incluyen, entre otros:

- Obtener una licencia mercantil.
- Adquirir títulos de tierra o rentas.
- Contratar empleados.
- Conocer y cumplir las leyes y regulaciones aplicables.
- Obtener información sobre el precio, calidad y cantidad de los productos y servicios, de sus proveedores y clientes potenciales.

¹ Jonson, Kaufmann y Shleifer (1997) proveen estadísticas que muestran que en Polonia y la República Checa la estabilización macroeconómica y el crecimiento no han disminuido el tamaño del sector informal. Ellos argumentan que se requiere despolitizar y crear nuevas instituciones.

² La Declaración de Sana’a es una lista de recomendaciones desarrollada por representantes de los distintos sectores de la sociedad de 16 democracias emergentes. Fue diseñado para avanzar en las reformas políticas y económicas, y para consolidar la democracia. En el Apéndice A se presenta el texto completo de este documento.

- Obtener un préstamo.
- Comprar materiales.
- Adquirir y mantener servicios de electricidad y telefonía.
- Pagar impuestos.
- Realizar contratos.

A estos costos se les conoce como costos de transacción.³

Los factores clave que determinan los costos de transacción en un país son las instituciones, las reglas y las regulaciones que afectan las actividades económicas. Las instituciones desarrolladas adecuadamente proveen a los empresarios un marco predecible de trabajo y la información necesaria para hacer negocios a un costo que los motiva a cumplir las reglas y a pagar por el trabajo de estas instituciones. Las instituciones mal diseñadas requieren que los empresarios cumplan reglas y regulaciones complejas, y funcionan de forma ineficiente, además de ofrecer pocos beneficios. Estas instituciones aumentan los costos de transacción, desincentivan a los empresarios a cumplir las regulaciones, y disminuyen la participación política y económica.⁴

Una de las instituciones más importantes que contribuyen al éxito del capitalismo es derecho de propiedad. Este sistema provee los mecanismos legales por los cuales los activos pueden convertirse en capital y ser utilizados para crear valor adicional e incrementa la productividad y el crecimiento (véase de Soto 2000). La mayoría de los países cuenta con un sistema de derechos de propiedad y reconoce su importancia. Sin embargo, en los países en desarrollo el público en general no se beneficia de estas instituciones por dos razones. La primera es que las leyes formales han sido creadas por (y para) la minoría de la clase alta, y por lo tanto no reflejan las necesidades y normas de la generalidad de personas. La segunda es que los costos, en términos de tiempo y dinero, necesarios para adquirir derechos de propiedad formales en los países en desarrollo son mucho mayores que los beneficios de adquirirlos. Los medianos empresarios sin influencias políticas, simplemente no tienen los recursos o los incentivos para cumplir estas leyes y regulaciones, incluyendo obtener derechos de propiedad, adquirir derechos para hacer negocios o mantener registros contables legales. Al quedar fuera de las instituciones formales, que permiten crear riqueza, estos empresarios operan informalmente en pequeña escala, a corto plazo y con poca inversión, y se mantienen en actividades que generan pocos

³ En abstracto, “los costos de transacción incluyen los costos de obtener y verificar información acerca de la calidad de los productos y servicios, las personas que realizan transacciones (verificar su reputación, registros, etc.), y la calidad de sus derechos de propiedad, incluyendo el marco legal y contractual, así como los costos de diseñar, monitorear y reforzar el contrato de transferencia, incluyendo cualquier costo incurrido en su litigación y disputa.” (Burki y Perry et al. 1998: 141). Vea también Coase (1937), Niehams (1989:320), North (1992:27) y Williamson y Masten (1999: 142).

En los 1930, Ronald Coase identificó uno de los problemas de las económicas neoclásicas, consiste en que se presume que los empresarios tienen cero costos de acceso para completar la información. Como este no es el caso, las instituciones se necesitan para proveer la información, aun cuando esto requiera costos. Coase (1937) estaba por cómo estos costos afectan las estructuras de las organizaciones, y la integración vertical de la empresa privada. Su trabajo sobre costos de transacción inició el estudio de la economía de instituciones.

⁴ El estudio de Taneja y Pohit (2000) sobre el comercio del sector informal entre Nepal y la India implica que estas actividades continuarán hasta que mejore el ambiente de transacciones del sector formal.

beneficios o simplemente se mantienen fuera del mercado. Esto inhibe enormemente el crecimiento.

Adicionalmente, estos empresarios están excluidos de los procesos de creación de leyes y políticas. Como resultado, el gobierno no responde a sus intereses y la democracia se debilita. Esto crea una oportunidad para que un pequeño grupo de oligarcas activos políticamente controle la economía, a través de un sistema de leyes y regulaciones políticamente motivadas y avaladas por el Estado, a costa del resto de la población, la cual tiene que vivir en el sector informal.⁵ “En la medida que se cree un exceso de regulaciones para beneficiar intereses de grupos particulares y no a la sociedad en general, el resultado es la presencia del sector informal, a raíz de la incapacidad de las instituciones políticas de proteger y promover una economía de mercado eficiente” (Loayza 1997:2). Adicionalmente, la falta de instituciones democráticas, basadas en el mercado reduce la competitividad de la economía y debilita su habilidad para tomar ventajas de la globalización.

En resumen, las instituciones mal diseñadas impiden o desincentivan la participación de los empresarios en el sistema político y económico. Por eso deciden participar en el sector informal. Esto tiene serias implicaciones para el futuro de la transición económica y política de las democracias y economías emergentes, lo cual requiere atención.

Por esta razón, CIPE ha puesto atención en reformar las instituciones políticas y económicas clave, para incentivar y permitir que los empresarios del sector informal participen activamente en el mercado formal y en el proceso de desarrollo de políticas en las economías emergentes. CIPE ha financiado un taller de trabajo sobre el sector informal, que fue parte de la Segunda Asamblea Global de la Democracia del Movimiento Mundial para la Democracia, en Sao Paulo, Brasil, en Noviembre de 2000 (Vea www.wmd.org). Para prepararse para este evento, CIPE desarrolló previamente al mismo una versión inicial de este trabajo y la envió a aquellos que participarían en el taller. En el taller se logró reunir a cuarenta y una personas de veinticuatro países de todas partes del mundo y distintos sectores de la sociedad, incluyendo expertos en el sector informal y representantes de distintos sectores de la sociedad civil, tales como asociaciones de empresarios, centros de investigación, universidades, sindicatos de trabajo y grupos de derechos humanos y pro-democracia. (Vea el Apéndice B para un listado de los participantes). Se presentó una versión preliminar de este trabajo para ofrecer un primer acercamiento a los retos que el creciente sector informal implica para la reforma económica y política en las economías emergentes, y para estimular la discusión de las formas y estrategias posibles con las cuales remover los obstáculos a la formalidad. Los intercambios de opinión que luego en Sao Paulo dejaron ver claramente las razones de la informalidad y produjeron sugerencias útiles, estrategias e iniciativas de política sobre cómo reducir estas barreras. La retroalimentación obtenida ha sido incorporada a la nueva versión de este trabajo.

⁵ Un estudio reciente de 75 países indica que “los países con mayor acceso al poder político, mayores problemas en el Ejecutivo y mayores derechos políticos requieren menores procedimientos para entrar (de empresas) - hasta controlar el ingreso per cápita – que los países con menor representatividad, menos limitados y menos gobiernos libres” (Djankov, La Porta, López-de-Silanes y Shleifer 2000:5)

El documento comienza definiendo el sector informal (sección 2.0) y discutiendo su tamaño (sección 3.0). A continuación se presenta una discusión de las implicaciones políticas, sociales y económicas de un sector informal extenso y creciente (sección 4.0). En la sección 5.0 se revisan las distintas fuentes generadoras de costos de transacción que producen la informalidad. La sección 6.0 propone una agenda de trabajo con algunas recomendaciones sobre como reducir los costos de transacción, de tal manera que los empresarios tengan los incentivos y puedan incorporarse al sector formal. La estrategia de reforma para el sector privado se presenta en la sección 7.0. En la sección 8.0 se describen cuatro iniciativas de política, generadas por los participantes en el taller de trabajo desarrollado en Sao Paulo. El documento concluye con la presentación de los beneficios de reducir las barreras a la participación en el sector formal (sección 9.0).

2.0 EL SECTOR INFORMAL

El término sector informal se presentó inicialmente por los años 70 en los reportes de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre Ghana y Kenya. De acuerdo con estos estudios, el problema clave de estos dos países no era el desempleo, sino el gran número de pobres “esforzándose por producir bienes y servicios sin que sus actividades fueran reconocidas”⁶ (OIT 1999:4). En términos generales, las personas que trabajan en el sector informal son productores independientes, que se emplean a sí mismos en las áreas urbanas en que generalmente se emplea a sus familiares o a otros trabajadores o aprendices. Las actividades del sector informal generalmente requieren poco o ningún capital, proveen ingresos bajos, empleos inestables y frecuentemente se desarrollan en condiciones inseguras para los trabajadores.

Debido a que el sector informal es heterogéneo en términos de actividades y ocupaciones, los estudios utilizan varios términos, definiciones y categorizaciones para el mismo. Algunos términos utilizados son: sombra, extraoficial, terciario, subterráneo, gris, escondido y paralelo (véase Thomas 1992: capítulo 6). La definición tradicional define al sector informal de acuerdo con el tamaño, la ocupación de los trabajadores y el tipo de tecnología utilizada (Cole y Fayissa 1991). Esta definición está desactualizada, ya que en la economía moderna existen muchos negocios pequeños operando en el sector formal. Actualmente existen dos formas de definir una actividad del sector informal: la definatoria y la de comportamiento (Farrell, Roman y Fleming 2000:389). Según la primera, el sector informal es toda actividad que no se encuentra registrada en las estadísticas oficiales, tales como el producto nacional bruto (PNB), producto interno bruto (PIB) y/o las cuentas de ingresos nacionales. La teoría de comportamiento (referida algunas veces como la definición legalista) determina si la actividad cumple o no con los marcos legales, regulatorios e institucionales (Feige 1990:990; Portes et al. 1989:12; Loayza 1997:1; Saavedra y Chong 1999:99). Esta segunda no distingue entre las actividades que están

⁶ Thomas (1992) indica que a estas actividades se las conoce como sector informal y no como economía informal, ya que no están incluidas en las cuentas nacionales oficiales.

fuera de los marcos regulatorios, como un kiosco de comida que opera sin permisos, y las que operan fuera del marco legal o criminales, como tráfico de drogas.⁷

Para propósitos de este documento, los miembros del sector informal son los empresarios que producen productos legítimos sin los permisos requeridos y estatus legal, por falta de recursos y/o incentivos para cumplir las reglas y regulaciones necesarias para ser parte de la economía formal. Como resultado de esto, operan fuera de la economía formal. Las actividades del sector informal están fuera de la ley en cuanto a las regulaciones, y no en sentido criminal.

No solamente los empresarios del sector informal (informales) están involucrados en diversas actividades, sino que cumplen en cierto grado con reglas, regulaciones y leyes. Convertirse a la formalidad es un proceso de dos etapas 1) registrar el negocio y 2) cumplir las regulaciones posteriores (impuestos, mano de obra, y otras). Los empresarios toman decisiones calculadas sobre cuáles reglas van a respetar y cuáles van a violar, sobre la base de lo que pueden pagar, sin perder su negocio. Por ejemplo, si se logra obtener una licencia de negocio relativamente fácil, sin mayores costos, y esto les ofrece acceso a ciertos servicios del gobierno, es posible que se registren.⁸ Mientras que si cumplir con procedimientos de seguridad y contabilidad es engorroso, no está adecuadamente vigilado y provee pocos beneficios, es posible que los empresarios prefieran no tomar en cuenta estas reglas.

En algunos casos, la informalidad no es consecuencia de que los empresarios no estén dispuestos a cumplir con las leyes y regulaciones, sino más bien ocurre porque éstos no tienen los recursos necesarios para hacerlo. En estas circunstancias, el costo de cumplir con las leyes reduce la posibilidad de generar utilidades, por lo que los empresarios no tienen otra alternativa que operar informalmente. En otros casos, el costo de cumplir con reglas y regulaciones no sobrepasa los beneficios. Por lo tanto, al operar informalmente, los empresarios reducen costos sin dejar de recibir mayores beneficios.

El sector informal no es un fenómeno que ocurra exclusivamente en las economías en transición o en desarrollo; se encuentra también en los países desarrollados. De hecho, el sector informal en los países industrializados se ha incrementado durante las recesiones y reorganizaciones de 1970 y 1980, y persisten a la fecha, tales como los talleres informales que se desarrollaron en Nueva York (véase Tanzi 1982 y Portes et al. 1989).

⁷ Las actividades informales se describen más claramente, clasificándolas en cuatro categorías: la criminal, la irregular, las domésticas y las del sector informal (véase Thomas 1992). Las actividades criminales son aquellas que producen bienes y servicios ilegales, como los narcóticos. El sector irregular consiste en productos y servicios legalmente producidos que no han sido reportados, por lo que no pagan impuestos. La producción doméstica incluye bienes producidos, en los hogares. El sector informal incluye actividades que exceden los costos de cumplir las leyes y regulaciones, por lo que son excluidas de los beneficios de trabajar en el sector formal. Las actividades de estas cuatro categorías entran en la definición de la teoría del comportamiento. La definitoria se orienta hacia la investigación: la primera definición se utiliza para estimar el tamaño y el valor de la economía informal, y la segunda para explicar las causas de su existencia.

⁸ En la medida que ciertos servicios esenciales que provee el gobierno requieren permisos de negocio, se incrementa el registro. (Lagos, 1992)

Distinguir entre el sector formal y el informal no siempre es fácil. A menudo los empresarios están involucrados en ambos sectores o existen vínculos entre los dos. En Nepal, por ejemplo, una gran parte del comercio del sector informal hacia la India incluía bienes que ingresaban a Nepal legalmente (Taneja y Pohit 2000).

Las características y magnitud de las actividades del sector informal varían entre países y regiones. A continuación se presenta un panorama sobre las distintas características de las actividades del sector informal en las antiguas economías socialistas de Europa Central y Oriental (ECO) y la Antigua Unión Soviética (AUS), en los países en desarrollo de América Latina y en las economías desarrolladas de Hong Kong, Italia y España.

En Europa Central y Oriental (ECO) y en la Antigua Unión Soviética (AUS) el sector informal no se limita a actividades clandestinas y ventas callejeras; muchas transacciones informales se realizan claramente en las grandes empresas, sean estas públicas o privadas.⁹ Es muy común que los funcionarios públicos y administradores estén asociados con actividades del sector informal y utilicen los recursos del Estado para controlar el acceso a estos activos, para operar más flexiblemente o para tener ganancias en lo privado. Debido a la naturaleza dual de estas actividades (y a causa del legado socialista), las entidades económicas continúan gozando de los recursos del Estado, y los empleados y administradores continúan recibiendo los beneficios sociales del mismo. A pesar de que existe actividad informal y criminal en la ECO y la AUS, la mayor parte de la informalidad es de naturaleza extra-regulatoria y superficial. En otras palabras, debido a que las actividades del sector informal están asociadas con las actividades del Estado y se presentan a causa de un exceso de regulaciones, los empresarios se mueven tanto en el sector formal como en el informal, en vez de estar profundamente ligados al sector informal.

En América Latina, la mayoría de las personas que trabajan en el sector informal son empresarios. América Latina se caracteriza por tener regulaciones excesivas. Los empresarios de recursos moderados reducen los costos de hacer negocios no cumpliendo con las regulaciones, y a cambio producen en la informalidad. En contraste con lo que sucede en los países de la ECO y la AUS, en América Latina la actividad informal no se desarrolla en empresas estatales. Tampoco se encuentra integrada con el sector formal, como sucede en Italia o en Hong Kong.

En Hong Kong y en Italia, el sector informal es un componente importante del crecimiento económico. La economía de Hong Kong, orientada hacia la exportación, se ha beneficiado de los vínculos de los productores informales, quienes venden sus productos a través de las casas de importación y exportación. Aunque los informales tienen ingresos bajos, disfrutan de servicios públicos a bajo costo. Como resultado, el sector informal en Hong Kong no se encuentra en la extrema pobreza, ni es vulnerable ni explotado como en otros países. Adicionalmente, el sector exportador provee oportunidades de establecer negocios propios en el sector informal (véase Portes et al. 1989:302; Castells 1984; Sit, Wong y Kiang 1979).

⁹ Esta sección fue tomada de Kaufmann y Kaliberda (1996).

En los 60, en Italia desarrolló un proceso de descentralización que provocó un crecimiento del sector informal y un aumento en las exportaciones de las provincias centrales. Los empresarios del sector formal subcontrataron la producción de trabajadores del sector informal, que operaban fuera del sistema (véase Portes et al., Capecchi 1989). Un proceso de descentralización similar ocurrió en España a principios de 1970, que produjo un crecimiento en las exportaciones a causa de las actividades del sector informal. España no fue capaz de tomar ventaja de las innovaciones tecnológicas, reduciendo la productividad del sector informal y se mantuvieron en condiciones de talleres informales. (Portes et al. 1989;25).

3.0 EL TAMAÑO DEL SECTOR INFORMAL

La mayoría de expertos están de acuerdo en que las actividades del sector informal crecen rápidamente, especialmente en las naciones en desarrollo,¹⁰ pero no logran ponerse de acuerdo en cómo medir su tamaño. Existen distintas metodologías para ello, las cuales producen variaciones considerables en cuanto al mismo país y periodo.¹¹ Los métodos cualitativos de recolección de datos incluyen entrevistas de observación estructuradas o semi-estructuradas, y típicamente utilizan datos de investigaciones de una sola fuente.¹²

Existen dos métodos cuantitativos para la medición del sector informal: el indirecto y el de técnicas de modelación. El método indirecto se basa en medir las discrepancias entre los niveles esperados de demanda o los recibos de servicios básicos (tales como electricidad, moneda, ingresos por impuestos, gastos, empleo y transacciones), y el uso real de bienes y servicios. Estas estimaciones usan un solo indicador para medir el tamaño del sector informal, mientras que el modelo de múltiples indicadores-múltiples causas (MIMIC, por sus siglas en inglés) utiliza diversos indicadores. Cada método, cualitativo y cuantitativo provee información importante sobre el sector informal, pero tiene dificultades que hacen cuestionable su validez y certeza.¹³ Esto, aunado a las grandes variaciones en los resultados, ha complicado el desarrollo de metodologías de medición, probando hipótesis y generando teorías sobre las causas y soluciones de la informalidad.

Tabla 1
Mano de Obra en el Sector Informal
de las Áreas Urbanas (Países Seleccionados)

País	Año	Porcentaje del total del empleo		
		Total	Hombres	Mujeres
Bolivia	1996	57	53	62
Chile	1997	30	32	27
Colombia	1996	53	54	53

¹⁰ Una excepción a esta tendencia es Thomas (1992), el cual indica que los cambios en el tamaño han sido mínimos.

¹¹ Esta sección se basa principalmente en el trabajo de Farrel et al. (2000: 399-401).

¹² Se considera que el mejor estudio de observación es el realizado por De Soto (1989)

¹³ Para una discusión completa de estas técnicas, sus resultados y dificultades, véase Enste y Schneider (1998).

Costa de Marfil	1996	53	54	53
Ecuador	1997	40	39	42
Etiopía	1996	40	39	42
Gambia	1993	72	66	83
Madagascar	1994	43	43	43
México	1996	51	50	52
Perú	1996	51	50	52
Filipinas	1995	17	16	19
África del Sur	1995	17	11	26
Tanzania	1995	67	60	85
Uganda	1993	84	68	81

Fuente: Organización Internacional del Trabajo (1999:6-7)

Según estimaciones de Enste y Schneider (1998), aproximadamente US\$9 trillones no se registran en las cuentas nacionales (PNB global) a consecuencia de la informalidad. En las economías en desarrollo, este monto representa un tercio del producto total. Las tablas 1 y 2 muestran la magnitud de la fuerza de trabajo en el sector informal.

Tabla 2. Tamaño Estimado de la Economía Sombra para Países en Desarrollo, en Transición y Desarrollados como porcentaje del PNB, 1990-93

País	1990-1993
-------------	------------------

<p><u>Países en Desarrollo</u></p> <p>África Nigeria y Egipto Túnez y Marruecos</p> <p>América Central y Sur América Guatemala, México, Perú y Panamá Chile, Costa Rica, Venezuela, Brasil Paraguay y Colombia</p> <p>Asia Tailandia Filipinas, Sri Lanka, Malasia y Corea del Sur Hong Kong y Singapur</p>	<p>68-76% 39-45%</p> <p>40-60% 25-35%</p> <p>70% 38-50% 13%</p>
<p><u>Países en Transición</u></p> <p>Antigua Unión Soviética¹⁴ Georgia, Azerbaijan, Ucrania y Belarus Rusia, Lituania, Latvia y Estonia</p> <p>Europa Central Hungria, Bulgaria y Polonia Rumania, Eslovaquia y la República Checa</p>	<p>28-43% 20-27%</p> <p>20-28% 7-16%</p>
<p><u>Países Desarrollados</u></p> <p>Grecia, Italia, España, Portugal y Bélgica Suecia, Noruega, Dinamarca, Irlanda, Francia, Holanda, Alemania y Gran Bretaña Japón, Estados Unidos, Austria y Suiza</p>	<p>24-30% 13-23% 8-10%</p>

Fuente: Schneider y Enste (2000b).

4.0 IMPLICACIONES DEL SECTOR INFORMAL

Un sector informal en crecimiento es señal de que algo no está bien; es decir, que existen leyes y regulaciones que están haciendo los costos de transacción demasiado altos. Un sector informal grande tiene consecuencias serias para las actividades del sector privado, el crecimiento económico y el desarrollo, así como para la consolidación de la

¹⁴ De acuerdo con la Radio Europa Libre/Radio Libertad (Marzo 29,2000), el monto del sector informal se estima en un tercio del PNB en Armenia y Georgia, un cuarto en Rusia, Kazakstán y Azerbaiján, y un sexto en Moldova y Kyrgyzstán.

democracia. Estas implicaciones son relevantes para los desarrolladores de políticas, funcionarios de gobierno, empresarios y empleados de los sectores formal e informal, comerciantes, y miembros de organizaciones internacionales y regionales. En esta sección se discuten las implicaciones perniciosas de los altos costos de transacción y el sector informal, y en ella se indica cual debe ser la preocupación de cada uno de los grupos de la sociedad.

4.1 Decisiones No Democráticas y Políticas Mal Dirigidas

Debido a que los miembros del sector informal operan clandestinamente, tienen poca oportunidad de que sus requerimientos sean escuchados por el gobierno¹⁵, y por lo tanto las políticas no responden a sus necesidades.¹⁶ Adicionalmente, la falta de derechos de propiedad produce una concentración del poder económico que controla el gobierno, el desarrollo de políticas y la mayor parte de la actividad económica a través de monopolios u oligarquías.¹⁷ Este arreglo debilita el balance de los sistemas, genera la posibilidad de oposición al gobierno y la credibilidad del mismo hacia el público en general, por lo que pone en peligro la democracia (Louw 1996).¹⁸

Debido a que las actividades del sector informal no se incluyen en las estadísticas oficiales, las políticas de gobierno y las instituciones reguladoras se crean sin la información real sobre la actividad económica. Esto hace que las políticas no estén bien orientadas. Por ejemplo, los programas de bienestar social que asisten a los desempleados funcionan de acuerdo con los registros del gobierno. Los empleados del sector informal incrementan el número de personas que reciben esta ayuda, generando posibilidades de inflación, además de que la misma debería estar focalizada en aquellos que requieren mayor asistencia, ya que viven en condiciones peores de pobreza (Farrel et al. 2000:393). Adicionalmente, el flujo de capital hacia el sector informal complica el manejo macroeconómico.

4.2 Distorsión de la Asignación de Recursos y Reducción de la Productividad

Los empresarios operan racionalmente dentro de un grupo de reglas institucionales, utilizando una combinación de mano de obra y capital que minimizan los costos de producción. Si el marco legal y regulatorio no incentiva el uso eficiente de los recursos, la economía no está alcanzando su máximo potencial.

Esto puede suceder de distintas formas. Si el gobierno demanda altos costos por licencias de negocios, ello beneficia a los que tienen más recursos financieros y daña a los que están iniciando un nuevo negocio con recursos limitados, que podrían producir más

¹⁵ Brunetti, Kisunko y Weder (1997) indican que estos negocios (formales e informales) frecuentemente tienen poca capacidad de introducirse en el proceso de desarrollo de políticas y quisieran poder hacerlo.

¹⁶ Históricamente, en tales circunstancias, si el marco institucional no se reforma, los países permanecerán en el subdesarrollo y pueden llegar a una revolución (de Soto 1989).

¹⁷ Los sistemas políticos con funcionarios fuertes pueden reducir este problema.

¹⁸ Esta es la razón por la cual la propiedad es protegida por la Constitución de EEUU en un artículo de dominio inminente (véase Reznik 1996).

eficientemente. De la misma forma, si los funcionarios de gobierno tienen un alto grado de discrecionalidad en otorgar las licencias de negocios, sus amigos o los más ricos pueden obtener licencias más fácilmente, lo cual no permite que exista un buen grado de competencia y reduce el nivel de productividad de la economía. Adicionalmente, las fuertes regulaciones laborales no permiten que las empresas contraten suficiente mano de obra y capital. Los países en desarrollo tienen mano de obra abundante, por lo que, con menos regulaciones, podrían aprovechar este recurso más eficientemente. La producción en el sector informal tiende a utilizar mano de obra no calificada, sin utilizar capital eficientemente. Si el sistema de derechos de propiedad no es accesible al público, porque se deben cumplir leyes y regulaciones costosas, muchos activos se mantendrán fuera de la economía formal y no alcanzarán su potencial económico. Sin un sistema de derechos de propiedad, estos activos no pueden dividirse, combinarse o utilizarse de la forma más eficiente para generar valor agregado e incrementar la productividad (por ejemplo, creando empresas de responsabilidad limitada o dando los activos para obtener préstamos). Cada uno de estos casos es un ejemplo de mala utilización de los recursos, que puede arreglarse reformando la regulación y la legislación.

4.3 Reduce la Competitividad

El trabajo de Coase (1937) nos indica que en ausencia de instituciones bien diseñadas, eficientes y estables para proteger los derechos de propiedad y los contratos, los empresarios buscan minimizar costos y riesgos integrándose verticalmente. Esto hace a las empresas menos flexibles y confunde las señales del mercado. Además, la falta de estas instituciones no permite que las compañías se descentralicen, se especialicen, subcontratando proveedores competitivos, ofrezcan seguros atractivos y atraigan inversión, tanto extranjera como local. También complica el uso sofisticado y creativo de combinación de activos, tales como intercambios de deuda y capital y realizar inversiones a largo plazo y contratos, esenciales para las economías de escala. Como resultado, la economía no estará equipada para competir globalmente y puede correr el riesgo de ser excluida de los mercados globales.¹⁹

Los altos costos de transacción también afectan el grado de competitividad de las empresas que trabajan formalmente. Los que se encuentran en el sector informal no están pagando impuestos o gastando recursos para cumplir las leyes y regulaciones, las cuales, de acuerdo con algunas opiniones, les otorgan una ventaja competitiva sobre los negocios en el sector formal.²⁰

4.4 Falta de Acceso o Altos Costos de Servicios Públicos Esenciales

En muchos países las conexiones a los servicios públicos (agua, electricidad y teléfono) requieren un título de propiedad reconocido legalmente o una renta como

¹⁹ De Soto (1989), Pei (1995), Stone, Levy y Paredes (1996) y Pastor (1999) proveen ejemplos de cómo los empresarios fueron capaces de mantenerse competitivos estableciendo mecanismos informales para hacer negocios cuando el marco legal y el regulatorio no respondían a sus necesidades.

²⁰ Sin embargo, los empresarios del sector informal sí pagan impuestos tales como el IVA, e incurrir en costos, como mayores tasas de interés, que incrementan sus costos de operación.

garantía para otorgar el servicio. Debido a que la mayoría de los empresarios del sector informal no tienen títulos de propiedad, puede ser que no cuenten con agua, electricidad y teléfono. En algunos casos, los informales no tienen otra alternativa que tomar los servicios ilegalmente, incrementando los costos para los clientes regulares. Si el uso ilegal es muy común, no habrá ninguna empresa privada que esté dispuesta a proveer estos servicios, lo cual forzará al gobierno a hacerlo a un costo más alto o con pérdidas (véase De Soto 1996).

La ilegalidad de los empresarios informales no permite recurrir a los sistemas legales para hacer que se cumplan los contratos. El resultado es que minimizan los riesgos, realizando contratos de corto plazo con personas conocidas y por montos pequeños. Esto limita su habilidad de expandirse y beneficiarse de las economías de escala. En algunos casos, los informales, sin acceso a los sistemas legales, pueden recurrir a la violencia para forzar arreglos o alcanzar derechos de propiedad.

4.5 Reducción de Beneficios de los Servicios Públicos

Johnson et al. (1997) argumentan que los países con sistemas impositivos y regulatorios costosos terminan en un equilibrio económicamente improductivo con un sector informal grande. Los altos impuestos inducen al no-cumplimiento: esto es, a mantenerse e ingresar al sector informal. Esto provoca una reducción en los ingresos del gobierno y, por lo tanto, de la cantidad de fondos disponibles para proveer y mantener los bienes y servicios que provee el sector público, tales como el sistema legal, las agencias de administración gubernamental, carreteras y otros. La menor cantidad de fondos disponibles y la imposibilidad de prevenir que los informales utilicen estos servicios sin pagar por ellos disminuye su calidad, aumenta los precios y provoca una falta de servicios. Esto, a su vez, da lugar a que los empresarios del sector formal dejen la formalidad para no tener que pagar una mayor cantidad de impuestos por bienes y servicios caros y de mala calidad.²¹ Adicionalmente, los bienes y servicios de calidad y eficientes en términos de costo, tales como la ley y otros marcos regulatorios, son importantes para la producción. Su falta pone en peligro el desarrollo económico. Al final, los países terminan atrapados en un ciclo vicioso de baja productividad.

4.6 Falta de Información y Transparencia Inducen a la Corrupción

Para negociar se requiere de información sobre proveedores y compradores y sobre el valor de mercado de bienes y servicios. La falta de acceso (a un costo moderado) a esta información, es causa de que la actividad económica se vuelva muy riesgosa y costosa.²²

²¹ Existe un buen equilibrio se da cuando los ingresos por impuestos se utilizan para proveer servicios de calidad que conducen a la participación en el sector formal y desincentivan la actividad en el sector informal. (Johnson et al. 1997).

²² North (1992:62-63) hace énfasis en este punto cuando describe la venta de un terreno, “Las instituciones determinan cuan costoso es realizar el intercambio. Los costos consisten en los recursos necesarios para medir tanto los atributos legales como físicos a ser intercambiados, los costos de realizar y mantener los acuerdos, y un descuento por el grado de imperfección en la medición y refuerzo de los términos de intercambio... Las instituciones alrededor definen y determinan el grado del descuento y los costos de transacción que el comprador y vendedor tienen reflejan el marco institucional... vale la pena hacer énfasis en

Al decidir sobre la compra de una compañía, por ejemplo, es necesario saber si el precio refleja el valor real del mercado. Si la empresa mantiene récords contables acertados, si la empresa no lo hace, o se toma el riesgo de tomar el valor que establecen los vendedores o se gastan recursos para investigar los registros contables y calcular los activos y pasivos. Las regulaciones que no aseguran procesos de privatización transparentes y claros invitan a la corrupción y aumentan el costo de hacer negocios (véase Costa, Pedrone y Fleischer 1998).²³

Los altos costos de transacción también inducen a la corrupción. Los empresarios informales pueden recurrir a la corrupción para evitarse altos costos por su ilegalidad o para recibir ciertos servicios como protección policíaca que de otra manera no tendrían. Diversos estudios de acuerdo con varios métodos han mostrado consistentemente que existe una relación positiva entre el tamaño del sector informal y el grado de corrupción (Enste y Schneider 1998:37; Johnson et al. 1997). Adicionalmente, los estudios más recientes confirman que las altas barreras de entrada están asociadas con los altos niveles de corrupción y mayores sectores informales (Djankov et al. 2000:4). La corrupción aumenta los costos de los bienes y servicios, disminuye el ingreso del gobierno por proveer los servicios esenciales, distorsiona la actividad económica y debilita la credibilidad de las instituciones políticas.

4.7 Debilita la Credibilidad de las Instituciones Políticas y la Democracia

Un sector informal de tamaño considerable muestra que una parte importante de la población no cumple habitualmente con las leyes y regulaciones establecidas y que el gobierno no es capaz de reforzarlas. Una vez más, esto corroe la credibilidad de estas instituciones y del gobierno. Brunetti, Kisunko y Weder (1998) señalan que la falta de reglas creíbles desincentiva la inversión a largo plazo y los contratos, por lo que las oportunidades económicas inhiben las tasas de crecimiento económico.

4.8 Desperdicia recursos e Inhibe el Crecimiento

Los altos costos de transacción y un sector informal grande debilitan el potencial y los recursos económicos. Las altas barreras para obtener derechos de propiedad dan lugar a que muchos empresarios trabajen en propiedades sin títulos, lo que Hernando de Soto llama “capital muerto”. De Soto (2000:35-36) estima que el valor de los bienes raíces sin título en los países del Tercer Mundo y las naciones antes comunistas tiene un valor de por lo menos US\$9.3 trillones. A este lo llama “capital muerto”, porque los propietarios o usufructuarios de estos bienes no tienen acceso al sistema formal de propiedad que les daría el derecho de convertir estos activos en “activos económicos productivos”, tales como hipotecas para iniciar o hacer crecer un negocio.²⁴ Por tanto, los informales no son capaces

estas incertidumbres... con relación a la seguridad de los derechos que se convierten en críticos para distinguir entre los mercados eficiente de altos ingresos y las economías pasadas, así como aquellas del Tercer Mundo.”

²³ Un estudio financiado por CIPE, realizado por el Instituto Liberal de Río de Janeiro en 1996 muestra que los procesos opacos y poco transparentes incrementan significativamente los costos de transacción (véase Pezzullo 1999).

²⁴ Existen leyes que enfatizan esto. Tal como lo describen Cadwell y Meagher (1996), las economías prósperas dependen del crédito; el eslabón entre un sistema crediticio funcional y un mercado financiero

de tomar préstamos de las instituciones formales de crédito a tasas razonables, lo cual les impide tener acceso a recursos críticos. La falta de derechos de propiedad legalmente protegidos no permite que los informales tengan la posibilidad de dividir y vender parte de sus activos (en forma de acciones, por ejemplo) o utilizarlos para crear mayor capital. Adicionalmente, la falta de estos derechos les quita el incentivo de invertir en su propio negocio entrenando personal²⁵ o capital como computadoras o la maquinaria necesaria para trabajar a gran escala, inversiones a largo plazo y, por lo tanto, para beneficiarse de la especialización y la economías de escala.²⁶ Además, la imposibilidad de reforzar los contratos es causa de que los informales trabajen únicamente con conocidos y/o requerir adelantos (véase Taneja y Pohit 2000).²⁷ Como resultado, los informales tienden a quedarse en negocios de bajo crecimiento. Loayza (1997:29) indica que existe una correlación negativa entre el tamaño del sector informal y el crecimiento económico.

4.9 Incrementa y Refuerza la Pobreza y Desigualdad

Los que trabajan en el sector informal tienden a tener bajos ingresos²⁸, debido a que las instituciones mal diseñadas, particularmente las que regulan los derechos de propiedad, desincentivan o previenen que utilicen sus activos productivamente o que obtengan crédito a precios razonables para hacer crecer sus negocios; por tanto, estos se mantienen en la pobreza y sin capacidad de convertirse a la formalidad. Chong y Calderón (1998) analizaron la relación entre las instituciones, la desigualdad y la reducción de la pobreza. De acuerdo con índices subjetivos de desarrollo institucional, las instituciones más desarrolladas tienden a reducir la pobreza, a pesar de la relación ambigua entre instituciones y desigualdad. Chong y Calderón (1998) sugieren que la relación positiva entre el desarrollo de las instituciones formales y la desigualdad puede ocurrir debido a que en algunos países en desarrollo las instituciones informales son las que realizan predominantemente las transacciones para los pobres. Como resultado, el desarrollo de instituciones formales beneficia al sector formal más que al informal y estas hacen poco por

desarrollado son los préstamos sin desplazamiento. Ellos indican que el crédito completamente asegurado en EEUU es aproximadamente US\$1.8 trillones. Los préstamos comerciales asegurados y los créditos asegurados por bienes transables ha sido estimados en 40 por ciento. En el sector de las pequeñas empresas, los préstamos asegurados son mayores: 80% del valor de estos préstamos se encuentra asegurado. La razón entre efectivo y bienes financieros, que depende de los contratos y los derechos de propiedad, es una buena medida para establecer la calidad de las instituciones necesarias para promover la actividad del sector formal y apoyar el desarrollo económico.

²⁵ Saavedra y Chong (1999) y Tansel (2000) determinaron que los trabajadores del sector informal son menos educados y tienen menos entrenamiento que los que trabajan en el sector formal. Asimismo, Taneja y Pohit (2000) encontraron que los comerciantes informales en Nepal y la India tienen menos educación que sus contrapartes formales. Tansel (2000) también indica que en Turquía, los trabajadores por salario del sector formal tienen significativamente mayor educación que sus contrapartes masculinos, pero en el sector informal se da el caso contrario.

²⁶ Una correlación positiva entre derechos de propiedad e inversiones se muestra en De Soto 1989 y Gwartney y Lawson 1996.

²⁷ Esto es una barrera para los nuevos negocios, formales e informales, ya que su falta de reputación hará difícil que hagan contratos con otras empresas.

²⁸ Los resultados del estudio de Saavedra y Chong (1999) indican que las diferencias entre los salarios de trabajadores del sector formal son mayores que las de los ingresos entre propietarios del sector formal e informal.

reducir la desigualdad.²⁹ (Este lo que ocurre cuando los empresarios del sector informal no pueden participar en los procesos de desarrollo de políticas.) Adicionalmente, en vista de que su actividad no está regulada por el fisco, existe menos ingreso para la provisión de redes de seguridad social que puedan aliviar la pobreza y las desigualdades de ingreso. Todos estos factores contribuyen a que se refuercen la actividad del sector informal y la desigualdad de los ingresos.³⁰

4.10 Debilita los Sindicatos de Trabajadores y Disminuye sus Beneficios.

Debido a las restricciones laborales excesivas y costosas, los empleados contratan menos trabajadores formales y más trabajadores informales a corto plazo. De hecho el 80% de los nuevos empleos creados entre 1990-94 en América Latina se crearon en el sector informal. El empleo informal urbano absorbe el 61% de la mano de obra urbana en África, y se espera que genere más de un 93% de los nuevos empleos en la región durante los 90. El sector informal absorbía entre un 40 y un 50% de la mano de obra urbana en Asia antes de la crisis. (OIT 1999).

La estructura de la producción del sector informal debilita el poder e influencia de los sindicatos.³¹ La actividad del mismo tiende a ser heterogénea y a realizarse en pequeñas unidades de producción, muchas de las cuales se encuentran en los hogares, formando redes débiles con múltiples intermediarios entre trabajadores y capital. Esto complica la organización y formación de sindicatos de trabajadores en el sector informal. Adicionalmente, los miembros de los sindicatos del sector formal tienen frente a sí la competencia de los trabajadores del sector informal, que están dispuestos a trabajar por menos salario y sin beneficios. Estos factores debilitan el poder de negociación entre los sindicatos y los empleadores, y su influencia en el proceso de desarrollo de políticas. Esto ha originado que las condiciones de trabajo para los trabajadores del sector informal sean de bajos ingresos y con bajos niveles de seguridad y salubridad. En cuanto a los trabajadores del sector formal, se han revertido sus logros respecto a las condiciones de trabajo, con derechos y beneficios protegidos legalmente, entre los que se encuentran el derecho a formar sindicatos.

4.11 Contribuciones Deacertadas a las Organizaciones Internacionales y Regionales

La existencia de un sector informal que no se reporta en las cifras oficiales puede ser un problema para los miembros de las organizaciones regionales e internacionales como el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial y la Unión Europea, para nombrar algunos. En muchas de estas organizaciones, las cifras del Producto Nacional Bruto PNB

²⁹ Esta hipótesis no ha sido probada y los resultados del estudio se basan exclusivamente en regresiones entre países, lo cual no nos dice nada preciso acerca de los efectos dinámicos potenciales o el desarrollo institucional a través del tiempo (Burki y Perry et al. 1998: 25,5). Esto puede explicar por qué en los países pobres la eficiencia institucional está positivamente relacionada con la desigualdad de los ingresos, mientras en los países ricos está negativamente relacionada con la igualdad de los ingresos.

³⁰ Un estudio reciente de Rosser, Rosser y Ahmed (2000) proporciona evidencia sobre la correlación entre la cantidad de producto del sector informal y la desigualdad de los ingresos. Este estudio no indica cuáles son las causas de tal relación.

³¹ Esta sección se basa en Portes et al.(1989:31).

son utilizadas para determinar la cuota del país, que a su vez afecta su derecho a voto, su potencial y los términos de crédito. Los países que desean contribuir menos con las organizaciones regionales o internacionales pueden tener un incentivo para reportar erróneamente el PNB, lo cual se facilita al contar con un sector informal grande (Tanzi 1999:340-1).

5.0 FUENTES DE ALTOS COSTOS DE TRANSACCION E INFORMALIDAD

En muchos países el sector informal es grande y está creciendo. Las investigaciones han mostrado que los altos costos de transacción generan informalidad. Las instituciones – las reglas y regulaciones que afectan la actividad económica – determinan los costos de transacción, los incentivos y desincentivos para su cumplimiento, y quiénes se benefician o no de estos arreglos. A menudo los individuos o grupos están interesados en diseñar un sistema que los beneficia a ellos mismos y no uno que induzca al desarrollo económico en general (North, 1992).³² A pesar de la gran cantidad de evidencia que demuestra que estos arreglos no son sostenibles ni productivos en el largo plazo, la historia ha mostrado también que quienes se benefician de ellos se han adaptado y/o han invertido en los mismos sumas considerables que tienen suficiente interés y posiblemente los recursos para mantenerlos. Los sistemas autoritarios y las economías manejadas por el Estado, así como los sistemas capitalistas de la era posterior a la Segunda Guerra Mundial, son ejemplos contemporáneos de este fenómeno. En tales circunstancias, los intereses ya sea de empresarios, buscadores de rentas, oligarcas económicos o capitalistas, pueden detener las reformas puedan incrementar sus costos y riesgos, y limitar sus beneficios.³³ Por esta razón, las instituciones mal diseñadas tienen largas vidas útiles.

En estos países las instituciones requieren que las empresas cumplan con muchas reglas y regulaciones, y no proporcionan incentivos para cumplirlas tales como servicios públicos de calidad (infraestructura, por ejemplo) a un precio razonable. Por tanto, los empresarios con recursos modestos, sin influencias políticas, simplemente no tienen los recursos para convertirse y mantenerse en el sector formal.³⁴ Para estos empresarios, la imposibilidad de cumplir sus obligaciones, más que el deseo de incumplir la ley o adquirir una ventaja competitiva en costos, es lo que los induce a trabajar en el sector informal (De Soto 1989). Para otros, los beneficios de cumplir simplemente no sobrepasan los costos.

Actualmente, muchos países – en transición, en desarrollo y desarrollados—se encuentran en el proceso de dismantelar y reformar leyes, reglas y regulaciones que causan

³² Esto ha sucedido por siglos. Los regímenes absolutistas fueron diseñados para servir los deseos del monarca. La transición institucional del absolutismo al mercantilismo se presentó por la necesidad de dinero de los monarcas; se les concedieron dominios exclusivos a los mercaderes protegidos por regulaciones avaladas por el gobierno a cambio de utilidades (véase De Soto 1989 y Polanki 1944). El resultado fue un sistema de privilegios protegidos por el gobierno para un segmento pequeño de la sociedad. Stigler (1971) se refiere a esta práctica como la teoría de la captura regulatoria. Véase también Shelifer y Vishny (1993:601). Aun así, las barreras de entrada más duras no están correlacionadas con mayores márgenes de utilidad (Djankov et al. 2000).

³³ Los empleados de las empresas del estado a menudo se resisten a las reformas que pueden eliminar sus trabajos a pesar de que con éstas ellos, y la economía en general, podrían estar mejor en el largo plazo.

³⁴ Lagos (1992) indica que el cambio del sector informal al formal incrementa los costos al doble, en la mayoría de los casos.

altos costos de transacción, benefician únicamente a algunos segmentos de la sociedad, detienen el crecimiento y conducen a la informalidad.³⁵

En esta sección se revisan las diversas perspectivas de las fuentes de estos costos. A menudo, los altos costos de transacción se originan en varias leyes, políticas y procedimientos que se cruzan o están estrechamente relacionadas. Ello complica la clasificación de estos costos en categorías claramente definidas. En este documento, las diversas fuentes de costos de transacción se agrupan en los siguientes rubros:³⁶

- 1) el costo nominal de cumplir con las leyes y regulaciones;
- 2) el grado de intensidad, complejidad y coherencia de las leyes y regulaciones;
- 3) el acceso a información necesaria para los negocios;
- 4) la administración y vigilancia de las leyes y regulaciones;
- 5) la estabilidad/predicibilidad de las leyes y regulaciones;
- 6) la calidad de la infraestructura;
- 7) la estructura del mercado de trabajo;
- 8) el grado de estabilidad macroeconómica;
- 9) el legado del antiguo régimen y factores culturales.

Estos factores afectan el proceso de convertirse a la formalidad, el cual tiene dos pasos: 1) registrarse como negocio, y 2) cumplir las regulaciones (impositivas, laborales, etc.).³⁷ Los estudios varían de acuerdo a cuál factor es o cuáles son la principal causa de los costos de transacción que promueven la informalidad. Algunos consideran que pueden ser uno o más, mientras otros consideran que son algunos aspectos dentro de esas categorías (tales como el nivel impositivo o los beneficios legales a los empleados) los que conducen a la informalidad. A continuación se presenta un análisis de los costos de transacción, agrupados en las categorías mencionadas.

5.1 COSTOS NOMINALES

5.1.1 Impuestos

Muchos investigadores afirman que las altas tasas de impuestos³⁸ inducen a la evasión y a la informalidad (Thomas 1992; Schneider 1994, 1997; Kaufmann y Kaliberda 1996;

³⁵ Vale la pena mencionar que no todos los costos de transacción deben verse negativamente. Algunos tales como registrar un negocio, comprar un extinguidor y mantener récords contables adecuados benefician a los empresarios dándoles acceso a servicios públicos importantes, especialmente si cumplir con los requerimientos no es costoso. Si, por otro lado, cumplir con las leyes y regulaciones es innecesariamente caro, no incentiva a la actividad económica de mercado, y no provee a los empresarios con beneficios de calidad, estas reglas y su cumplimiento son un problema. Además, vea la sección 5.1.1, que muestra que las altas tasas impositivas no necesariamente desincentivan la empresarialidad y por lo tanto no deben ser consideradas automáticamente perniciosas.

³⁶ Existen algunas similitudes entre esta categorización y la que presentan Enste y Schneider (1998):53).

³⁷ Existe algún desacuerdo sobre cuál es la barrera más fuerte: el costo de convertirse a la formalidad o el costo de mantenerse en la formalidad (ver de Soto 1989 y Stone et al. 1996). Sin duda, esto difiere de acuerdo con el país, la región y el sector.

³⁸ Los diferentes tipos de impuestos incluyen los directos tales como el impuesto a la renta y de empresas, medidos por la tasa marginal o promedio; y los impuestos indirectos, tales como los impuestos de venta y

Johnson, Kaufmann y Zoido-Lobaton 1999; Tanzi 1999, entre otros). Los altos impuestos reducen los márgenes de ganancia y por lo tanto desincentivan el trabajo en el sector formal o, incluso, del todo (véase Gwartney y Lawson 1996). La relación entre la tasa de impuestos y el tamaño del sector informal es compleja. Johnson et al. (1999) encontraron que Estados Unidos tiene altas tasas de impuestos, pero un sector informal pequeño,³⁹ y que en algunos casos reducir las tasas impositivas puede conducir a un aumento en el tamaño del sector informal. Adicionalmente, los distintos tipos de impuestos y tasas de impuestos tienen diversos efectos en la carga fiscal de una empresa y de tamaño del sector informal. Sus hallazgos sugieren que los aspectos institucionales tales como la administración fiscal, pueden afectar el tamaño del sector informal tanto como las tasas impositivas.⁴⁰ (Esto se discutirá brevemente)

5.1.2 Regulaciones Laborales

Una perspectiva sobre la razón por la que el sector informal es grande y está creciendo es que la legislación laboral es complicada.⁴¹ De acuerdo con Lagos (1992) cumplir las regulaciones laborales es una carga fija importante para las empresas, al contrario de las tasas impositivas, las cuales pueden variar. Por tanto, lo primero es más oneroso para las empresas con bajos ingresos.⁴²

Para medir la cantidad de restricciones impuestas gubernamentalmente en los mercados de trabajo, Rama (1995) desarrolló un índice y dividió los resultados por PNB per per, para controlar las diferencias entre países en productividad laboral. Los componentes del índice son:

- el número de días de vacaciones pagadas;
- el número de días de permiso por maternidad;
- contribución a la seguridad social, como porcentaje de los salarios;⁴³
- empleados de gobierno, como porcentaje del empleo total;
- salario mínimo como porcentaje del salario medio;

aranceles. Se ha encontrado que una gran cantidad del comercio del sector informal de Nepal a la India es causada por barreras impositivas y no impositivas (Taneja y Pohit 2000).

³⁹ Esto puede ser porque las altas tasas impositivas se utilizan para proveer bienes públicos de calidad, y por tanto promueven la formalidad (Johnson et al. 1999).

⁴⁰ Un estudio reciente (Djankov et al 2000) indica que los procedimientos impositivos constituyen una barrera de entrada menor para las nuevas empresas que los procedimientos administrativos necesarios para obtener un certificado de registro.

⁴¹ Tokman (1992) ha vinculado esto a la competitividad de la economía global, argumentando que estas presiones han conducido a reorganizar y descentralizar los procesos de producción y las estrategias de negocio de contratar con el sector informal, para evitar cumplir condiciones costosas relacionadas con los sindicatos. Las nuevas tecnologías facilitan estos arreglos.

⁴² Johnson et al. (1999) no están de acuerdo con esta afirmación. Los resultados de un estudio de regresión realizado por ellos indican que la relación entre la legislación laboral y la economía informal es insignificante. Ellos encontraron que los impuestos a los factores de producción, fuera de la mano de obra, pueden ser igual de importantes, si no más. Asimismo, Djankov et al. (2000) encontraron que las barreras de entrada, relacionadas con el empleo, no son las más onerosas.

⁴³ Schneider (2000:417) señala que los empleadores de los países en desarrollo contribuyen con alrededor de un 8 a un 32% de los ingresos brutos de un ingreso medio. Los cálculos originales son de Leebritz, Thorton y Bibbee (1997).

- indemnización;
- el número de convenciones de OIT ratificadas;
- el porcentaje de fuerza de trabajo en sindicatos.

Rama calculó este índice para 31 países de América Latina y el Caribe durante el periodo 1980-1992, cuando las regulaciones de trabajo se mantuvieron relativamente estables. Sobre la base del índice desarrollado por Rama, Loayza (1997:24) realizó una serie de regresiones que indican que existe una correlación positiva entre las restricciones laborales y el tamaño del sector informal. Esto puede ser porque existen códigos de trabajo muy restrictivos y costosos, que se raducen para los empresarios en la tentación de reducir sus costos de operación e incrementar la flexibilidad de su oferta de trabajo, a través de la contratación de informales.

5.1.3 Registrar un Negocio

Registrar un negocio legalmente puede tener costos nominales significativos. Uno de los primeros pasos es obtener un título legal de los activos requeridos, ya sean estos un pedazo de terreno, un edificio de oficinas o una licencia para un proceso de manufactura. Adquirir licencias legales de propiedad puede ser muy oneroso para los empresarios de recursos modestos. A principios de los 80, los miembros del Instituto para la Libertad y Democracia en Lima, Perú, calcularon algunos de estos costos (de Soto 1989: 139-43). Su investigación indica que una asociación por vivienda cuyos miembros no tienen los recursos para comprar un lote urbanizado, puede solicitar la adjudicación de un terreno estatal, proceso que cuesta US\$2,156 por miembro, un monto equivalente al salario mínimo de cuatro años y ocho meses.⁴⁴

La falta de claridad y seguridad en los derechos de propiedad disminuye el incentivo para registrar las propiedades, y no permite obtener crédito y convertir los activos en capital productivo. Los prestatarios necesitan como garantía las propiedades para obtener un préstamo; de lo contrario, no lo consiguen o lo consiguen a costos muy elevados. Adicionalmente, la falta de derechos de propiedad claros y seguros conduce a que no sea factible otorgar préstamos con garantía de prenda *sin desplazamiento*. Como resultado, los empresarios deben depositar físicamente sus activos para obtener sus préstamos; esto hace que el crédito se vuelva oneroso. La falta de acceso al crédito a precios razonables no permite el ingreso a la economía formal.

Asimismo el registro formal requiere licencias y permisos. Esto también puede ser costoso. En Lima, en 1983, establecer una empresa textil ficticia con un solo trabajador, costaba US\$1,231: 32 veces el salario mínimo mensual; abrir una pequeña tienda legalmente costaba US\$590.56: cerca de 15 veces el salario mínimo mensual. A mediados de los 90, el proceso de convertirse en formal a un fabricante de ropa en Sao Paulo, Brasil, le costaba US\$640; en Santiago de Chile, el mismo proceso costaba en promedio US\$739 (Stone et al. 1996:105-6). En la primavera del 2000, establecer una empresa en Montenegro costaba

⁴⁴ Zimmerman (2000) indica que los gastos iniciales (primas) necesarios de los pobres de Sudáfrica que solicitan ser elegidos para el programa de redistribución de tierra son, de hecho, una de las principales barreras para ser propietario de tierras.

US\$5000, entre 300 y 700 Dinares (Ivanovic et al. 2000). Un estudio reciente sobre 75 países concluyó que en la mayoría de ellos el costo oficial para establecer una empresa es demasiado alto. El costo de establecer un negocio requiere de cuotas un 1.4% del PIB per per en Canadá (US\$280), el más bajo; y de 2.6 veces el PIB per cápita en Bolivia (US\$2,696), dando un promedio de 34% del PIB per cápita (véase Djankov et al 2000).⁴⁵ El nivel de registro depende de los recursos y de los incentivos (tales como el acceso a servicios públicos de calidad o del costo del castigo) para hacerlo.

5.2 Intensidad, Coherencia y Complejidad de las Regulaciones

Además del costo nominal, convertirse a la formalidad implica otros costos que incluyen cumplir con procesos complejos, algunas veces incoherentes y en varias etapas. Únicamente obtener títulos legales de propiedad para bienes raíces puede necesitar de esfuerzos heroicos, por ejemplo, 168 pasos burocráticos en 53 oficinas públicas y privadas, y de 13 a 25 años en Filipinas; 77 procedimientos burocráticos en 31 oficinas públicas y privadas y de 5 a 14 años en Egipto; y 111 pasos y aproximadamente 12 años en Haití. (de Soto 2000:20-1)⁴⁶

Registrar un negocio puede ser también sumamente complicado. Utilizando los ejemplos anteriores, en 1983, establecer en Lima una empresa de confección con un trabajador llevó 289 días y requirió 11 permisos (de Soto 1989). A mediados de los 90 el proceso de convertirse en formal para un confeccionista en Sao Paulo, Brasil tomó alrededor de seis semanas; y en Santiago de Chile, alrededor de dos meses (Stone et al. 1996: 105-6). En la primavera del 2000, establecer una empresa en Montenegro requirió 38 pasos y un mínimo de 45 días (Ivanovic et al. 2000).⁴⁷ Djankov et al (2000) muestran que, en el mejor de los casos, establecer una empresa requiere únicamente de dos pasos y dos días en Canadá; en el peor de los casos, implica 20 procedimientos y un periodo de 82 días hábiles en Bolivia; y en promedio requiere de 10.17 pasos y 63.05 días hábiles.⁴⁸

Una vez que la empresa ha sido registrada, los costos de mantenerse en la formalidad son importantes a causa de instituciones mal diseñadas, que manejan leyes y regulaciones superfluas y repetitivas. Esto crea confusión entre los funcionarios del gobierno y los empresarios quienes tienen que gastar recursos tratando de identificar que leyes y regulaciones son las que aplican, además de invitar a la corrupción y a la informalidad. De

⁴⁵ Este estudio también encontró que la razón de costo / PIB per cápita disminuía consistentemente con el PIB per cápita, y que los países con mayor per capita tienen menores barreras de entrada (ver p. 15).

⁴⁶ Además, la falta de derechos de propiedad accesibles y seguros no permite que los empresarios utilicen, dividan o combinen e intercambien sus activos en la forma más productiva para generar valor agregado. Por ejemplo, establecer compañías de accionistas y emitir acciones, utilizar algunos activos como garantía del crédito o utilizar los títulos de propiedad para obtener servicios de electricidad y telecomunicaciones. De Soto (2000) hace énfasis en que los países desarrollados tienen éxito en su capitalismo porque sus sistemas de derechos de propiedad están diseñados para convertir los activos en capital, dándoles vida paralela: por ejemplo, un terreno con una casa puede ser un hogar y una garantía al mismo tiempo.

⁴⁷ Es necesario enfatizar que la correlación entre el número de pasos y el tiempo requerido no es lineal. A menudo, el costo de cumplimiento se determina de acuerdo con la complejidad de los pasos y el grado de eficiencia de la burocracia gubernamental (Lagos 1992). Este último factor se discutirá brevemente.

⁴⁸ Por favor, note que este estudio considera solamente el tiempo oficial requerido, y no toma en cuenta los retrasos que pueden hacer más largo el proceso.

Soto (1989: 148) encontró que en Perú el 21.7% de los costos de mantenerse en la formalidad estaban relacionados con los impuestos, y un 72.7% con los procesos administrativos.

Varios autores, además de De Soto, han intentado determinar el costo de estas regulaciones para los negocios formales. Holden y Rajapatirana (1995) proponen dos medidas: la cantidad que se gasta en un contador externo para manejar los problemas fiscales, y el tiempo gastado por los empresarios y sus empleados en trabajar con las oficinas gubernamentales. De la misma manera, Stone et al. (1996:107) estudiaron tres tipos de costos de regulación para las industrias de confección en Brasil y Chile: el uso y costo de los contadores externos; la proporción de tiempo invertido por el propietario en cumplir las regulaciones; y la cantidad de tiempo de los empleados en realizar las tareas para cumplir los requisitos. Se encontró que una cantidad significativa de recursos se dedica a cumplir las regulaciones del gobierno.⁴⁹ Investigaciones de empresarios brasileños indican que deben cumplir con más de 50 requisitos de información y pagos y con una cantidad variada de requisitos contables. Adicionalmente, se encontró que para una venta normal se deben llenar cuatro o más copias de formatos de venta. (Stone et al. 1996:107).

Otros han examinado la relación entre el nivel de controles administrativos y el tamaño del sector informal. Tales controles tienen muchas manifestaciones, como licencias, precios, controles de cambio, controles a las tasas de interés, cuotas de importación y exportación, para nombrar algunos, y a menudo difieren entre sectores.⁵⁰

Para medir el grado de intervención administrativa⁵¹ en la economía, Kaufmann (1994) construyó un índice que se usa para identificar el punto en el cual los empresarios se cambian del sector formal al sector informal. Argumenta que las inconsistencias entre las políticas fiscal y monetaria en Ucrania condujeron a la proliferación de controles administrativos, dando lugar a que los empresarios operaran informalmente,⁵² lo cual ha llevado, irónicamente, a que se reduzca el control administrativo del Estado sobre la actividad económica.⁵³

⁴⁹ Las medianas empresas brasileñas enfrentan un marco regulatorio mayor que las empresas pequeñas y grandes. Los empresarios respondieron a esto creando muchas pequeñas empresas en vez de trabajar en una grande. (Stone et al. 1996)

⁵⁰ De acuerdo con Lagos (1992), los comerciantes tienden a estar menos regulados porque sus actividades requieren pocos cambios en sus locales. Los talleres de manufacturas requieren pasar por numerosas inspecciones relacionadas con regulaciones de salud y seguridad, que a menudo tienen costos muy altos. Una parte importante de las empresas del sector informal tienen locales pobres y equipo viejo, por lo cual convertirse a la formalidad es muy costoso. Algunos de estos cambios y requerimientos son importantes para proteger a los empleados mientras otros son superfluos y consumen muchos recursos.

En el sector financiero, las altas reservas de capital requeridas aumentan los costos operativos, por ejemplo, y conllevan mayores tasas de interés. Otros factores del mercado financiero que afectan los costos de transacción incluyen las políticas de manejo de divisas, inflación y la tasa de cambio con el dólar (véase Hoden y Rajapatirana 1995; Fundación Heritage 1997; Gwartney, Lawson y Block 1997).

⁵¹ Este índice se construye midiendo el grado de intervención administrativa en el tipo de cambio, el comercio y los regímenes de precios. Cada uno de estos regímenes se mide por dos índices (véase Kaufmann 1994: 52-8).

⁵² Véase también Kaufmann y Kaliberda (1996).

⁵³ Bielarusia y Uzbekistán mantienen muchos controles de la época de la Unión Soviética, que están deteniendo el crecimiento económico y aumentando la informalidad. Por tanto, de acuerdo con Radio Europa

Johnson et al. (1999) usan varios índices para medir el nivel regulatorio de los países⁵⁴ y establecer su impacto en el tamaño del sector informal. Aunque sus resultados han perdido alguna significación después de hacer un control de las variaciones en el PNB, se ha establecido que todas regulaciones de las empresas tienen una mayor correlación con el tamaño del sector informal que las regulaciones laborales.

En resumen, las leyes y regulaciones excesivas, conflictivas y complicadas aumentan el costo de hacer negocios, provocan la informalidad⁵⁵ e invitan a la corrupción.⁵⁶ Un ejemplo impresionante de cómo la incoherencia regulatoria puede invitar a la corrupción es la forma como los códigos de seguridad local y estatal de Brasil establecían distintas alturas para los extinguidores de fuego. Un empresario resolvió el problema colocando dos juegos de sostenedores por extinguidor y cambiándolos de lugar de acuerdo con el inspector que visitaba, ya fuera éste municipal o estatal. Entonces, los inspectores se pusieron de acuerdo para hacer las inspecciones al mismo tiempo a fin de que por lo menos uno de ellos pudiera poner la multa y obtener el pago. (Stone et al. 1996: 115:35)

5.3 Falta de Información de Negocios

Hacer negocios requiere que haya acceso a información relevante, tal como los requisitos que es necesario cumplir para obtener una licencia de negocios y para operar legalmente. Si las instituciones no proveen esta información a un costo razonable (o no la proveen del todo), los empresarios deben incurrir en costos para obtener esta información o pueden operar informalmente por ignorancia, únicamente para encontrarse con una multa más adelante. Un ejemplo de esto es que si las agencias de crédito saben cuáles son los prestamistas a quienes se les puede dar crédito, estarían más dispuestas a otorgar préstamos a menores tasas de interés.⁵⁷ Si no se cuenta con esta información, los empresarios tendrán que invertir recursos en tiempo y dinero para obtenerla o bien, lo más probable, se requerirá una garantía más sólida y se cobrarán tasas de interés más altas, incrementando el interés a los empresarios. Vale la pena mencionar que la forma en que la información se organiza y almacena también afecta su costo. Si las empresas pueden acceder a los récords crediticios vía telefónica o “en línea”, se producen ahorros que hubieran sido desperdiciados buscando archivos en oficinas que no son tan accesibles. Si las instituciones formales no proveen la información eficientemente y a bajo costo, los empresarios tendrán pocos incentivos para pagar el costo de convertirse a la formalidad.

Libre/Radio Libertad (Marzo 29, 2000), “La peor de las transiciones económicas aún está en espera en Bielarusia y Uzbekistán.”

⁵⁴ Foro Económico Mundial (1997); Fundación Heritage (1997); Messick (1996); Gwartney, Lawson y Block (1997).

⁵⁵ Un estudio reciente de comerciantes del sector informal entre Nepal y la India indica que éstos prefieren operar informalmente porque se requiere menos papelería, menos pagos indebidos, hay menos retrasos en los procesos, los pagos son más rápidos y los costos de transacción menores que cuando se trabaja en el sector formal. (Taneja y Pohit 2000)

⁵⁶ Una investigación entre los comerciantes de la India y Nepal indica que virtualmente todos éstos han hecho pagos indebidos a oficiales del gobierno, y que los procedimientos, complicados y largos, conducían a que los empleados del gobierno buscaran rentas indebidas (Taneja y Pohit 2000).

⁵⁷ La falta de regulación que requiere de

5.4 Administración y Cumplimiento de las Leyes y Regulaciones

Administrar una empresa formalmente implica cumplir ciertas leyes y regulaciones. Para cumplir, los empresarios deben relacionarse con la burocracia gubernamental y los juzgados. Varios estudios del sector informal hacen énfasis en la importancia de la ejecutoria de las oficinas gubernamentales y las cortes para determinar el tamaño del sector informal⁵⁸ (Loayza 1997; Jonson et al. 1999, entre otros). Se utilizan dos indicadores para medir la calidad de la burocracia: su capacidad para implementar y hacer cumplir las leyes y regulaciones, y su autonomía respecto de las presiones políticas.⁵⁹

Si las oficinas del gobierno y los juzgados no tienen recursos financieros y técnicos adecuados ni el personal calificado, su capacidad para administrar y hacer cumplir las leyes pronto⁶⁰ y correctamente se disminuye, aun cuando las leyes sean claras y coherentes. Si se tarda cinco meses en obtener una licencia para un negocio o para resolver una disputa generada en el incumplimiento de un contrato,⁶¹ o bien si el reintegro de los impuestos no ha sido bien calculado, los costos son mayores en términos de oportunidades perdidas. Los empresarios pueden reducir sus costos optando por no tratar con la burocracia gubernamental, y con los juzgados, y operar informalmente.

El grado de transparencia, claridad en las cuentas y autonomía política de las instituciones de gobierno y el grado de discreción de los funcionarios para implementar y hacer cumplir las leyes son otros factores que influyen en el costo de hacer negocios. En las agencias y juzgados politizados, parciales y no confiables, el personal puede utilizar su poder para controlar el paso y resultado de los procedimientos administrativos.⁶² Esta situación invita a la corrupción y a realizar los pagos indebidos.

Una de las oficinas del gobierno más importantes es la judicial. Sin una administración judicial imparcial, transparente, eficiente y confiable la actividad empresarial se convierte en una muy costosa: los procedimientos legales largos conducen a una negación de la justicia e incrementan costos.⁶³ Esto incentiva la informalidad y debilita la democracia y las transacciones basadas en el mercado.

⁵⁸ En Burki y Perry et al. (1998:18-9) aparece una lista de estudios que han examinado la relación entre instituciones y el crecimiento económico, el desarrollo financiero, la desigualdad y la pobreza.

⁵⁹ Existen dos de cinco indicadores de la Guía Internacional de Riesgo País (ICRG, por sus siglas en inglés).

⁶⁰ Según el dicho común “La justicia retrasada es justicia denegada”.

⁶¹ En 1995-96, CIPE financió un estudio del Instituto Liberal de Río de Janeiro que concluyó que terminar un juicio de trabajo en Brasil consumía mucho tiempo y muchos recursos financieros (CIPE, *Economic Reform Today*, 4, 1999)

⁶² Johnson et al. (1997) y Johnson et al. (1999) encontraron que la politización de la actividad económica crea los incentivos para la informalidad y puede ser tan importante como las tasas nominales de impuestos. Estos indican que la politización ocurre cuando los políticos y burócratas disfrutan y tienen un alto grado de discrecionalidad en la creación e implementación de reglas y regulaciones de las empresas y sus recursos. Los mismos incluyen regulaciones de las empresas privatizadas, reglas de entrada y salida para los negocios, el uso de tierra y propiedades de bienes raíces, colección de impuestos, inspecciones y multas a las empresas, comercio internacional y tipo de cambio, y establecimiento de precios. Estos mecanismos de control son utilizados en los países de CEE, los países de la antigua Unión Soviética, América Latina y otras regiones.

⁶³ Fendt y Temporal encontraron que los procedimientos laborales largos incrementan significativamente los costos de transacción en Brasil (véase el proyecto de Pezzullo 1999). Buscaglia y Dakolias (1996) llegaron a

El grado de corrupción también afecta significativamente la integridad y eficacia de la burocracia y el costo de hacer negocios.⁶⁴ La corrupción en las oficinas del gobierno se mide por el grado en que los trabajadores gubernamentales pueden demandar o esperar pagos ilegales.

5.5 Estabilidad y Predecibilidad de las Leyes y Regulaciones

Cuando las oficinas de gobierno no cuentan con la capacidad y el incentivo para administrar y hacer cumplir las leyes y regulaciones adecuada, consistente e imparcialmente, los regímenes legales y regulatorios se vuelven inestables y pierden credibilidad.⁶⁵ Los cambios frecuentes en los marcos legales y regulatorios hacen que esto resulte aun peor.⁶⁶ Los costos de los empresarios aumentan, pues se les obliga a gastar recursos en identificar las leyes y regulaciones que les atañen, alteran sus procedimientos operativos y los hacen recelosos para invertir y para celebrar contratos de largo plazo.⁶⁷ Como consecuencia, las empresas pueden perder el incentivo de cumplir las leyes y regulaciones.

Los empresarios pueden no atender al incentivo de cumplir con las instituciones, si estas no tienen normas y valores similares. Si las leyes y regulaciones están hechas por pocos desarrolladores de políticas o legisladores, sin ningún tipo de consulta del público, es muy posible que sirvan los intereses de los primeros más que del público en general,⁶⁸ y sean vistas como ilegítimas por la sociedad.⁶⁹ Así es como el grado en que se cumple voluntariamente con las regulaciones se reduce⁷⁰ y cualquier esfuerzo del gobierno para hacerlas cumplir resulta enormemente costoso.⁷¹

conclusiones similares en un estudio llevado a cabo en Argentina. Es importante hacer énfasis en que las decisiones muy rápidas y cortas no necesariamente son más justas. Ver Sachs y Pistor (1997).

⁶⁴ Ver el sitio de internet de Transparency International: www.transparency.org y Moody-Stuart (1996).

⁶⁵ La probabilidad de que se encuentre a alguien infringiendo la ley también influye en las decisiones de cumplir con las leyes y regulaciones. En el comercio internacional existe mayor informalidad, porque es más difícil detectarlo.

⁶⁶ Brunetti, Kisunko y Weder (1997;1998) encontraron que el grado de credibilidad y confiabilidad en las reglas del juego está correlacionado con el crecimiento económico. Estos factores también influyen en el tamaño del sector informal.

⁶⁷ La posibilidad de quitar los derechos de propiedad disminuye enormemente la estabilidad de un régimen de derechos y por tanto, los contratos relacionados con la inversión local y extranjera (Holden y Rajapatirana 1995).

⁶⁸ De acuerdo con Chong y Calderón (1998) una posible explicación para la relación positiva entre el desarrollo de instituciones formales y la desigualdad es que en algunos países en desarrollo las instituciones informales tiende a tener una mayor cantidad de transacciones APRA los pobres. Por tanto es posible que el desarrollo de instituciones formales beneficie al sector formal mas que al sector informal. Por esta razón es crucial que los miembros del sector informal participen en el desarrollo de políticas. De Soto hace énfasis en este punto.

⁶⁹ Uno de los componentes del ICRG es el grado en el cual los ciudadanos respetan las instituciones legales.

⁷⁰ Pistor (1999) afirma que una ley – si no está de acuerdo con las normas informales no cambiará el comportamiento de los empresarios. Más aún, mientras las leyes y regulaciones pueden cambiar de un día al otro, los comportamientos cambian muy despacio (véase North 1992 y Pistor 1999).

⁷¹ North (1992) indica que los mercados pequeños, en los cuales el intercambio ocurre personalmente no hay necesidad de mecanismos costosos para hacer cumplir las leyes. No así en los mercados grande en donde los intercambios son impersonales. Aun cuando las leyes y regulaciones estén en armonía con los valores de la

5.6 Calidad de la infraestructura

La actividad comercial requiere que los compradores y vendedores desarrollen contactos y que se transporten bienes y servicios. El costo de esto dependerá de la calidad y el nivel de sofisticación tecnológica de la infraestructura del país, tales como sus redes de telecomunicaciones y transporte.⁷² Si los empresarios deben recorrer largas distancias por carreteras sin asfalto o esperar largo tiempo por una línea telefónica,⁷³ el costo de hacer negocios se incrementará.⁷⁴ La mayoría de los empresarios no puede costear esta pérdida de tiempo, por lo que tienen que trabajar sin teléfono o pagar fuertes sumas para conseguir uno más rápidamente. Además, tendrán poco incentivo para pagar impuestos o cuotas por servicios malos o que no existen del todo. Esto induce a los empresarios a abandonar el sector formal por el sector informal (Jonson et al. 1997).

5.7 Estructura del mercado de trabajo

Otra forma de explicar la existencia y el crecimiento del sector informal es la estructura del mercado de trabajo. Históricamente, los trabajadores del área rural buscaban las áreas urbanas en pro de una mejor situación económica. La falta de trabajo en el sector formal en las ciudades forzó a los migrantes a vivir en la informalidad. Las altas tasas de desempleo aumentan la informalidad en muchos países, dándole a los empleadores la oportunidad de contratar una gran cantidad de trabajadores dispuestos a trabajar informalmente con bajos salarios y pocos beneficios.

5.8 Inestabilidad macroeconómica

Un alto grado de inestabilidad macroeconómica crea grandes incentivos para operar informalmente. La inestabilidad macroeconómica invita a la salida de capitales y el cambiarse a monedas más fuertes. Adicionalmente, es más fácil “curar” las cuentas cuando los precios son volátiles y cambian rápidamente (véase Kaufmann y Kaliberda 1996:5).

5.9 Legados del Regímenes previos y Factores Culturales

Aun cuando las instituciones se reformen, los empresarios que han operado informalmente por varios años pueden concluir que es difícil abandonar los viejos hábitos.⁷⁵ Johnson et al.

sociedad y se incorporen a sus normas de comportamiento, los costos de hacerlas cumplir serán menores en las comunidades pequeñas que en las grandes.

⁷² Yoshino y Nakahigashi (2000) muestran que los países en desarrollo en donde hay una relación cercana entre el nivel de infraestructura y el desarrollo económico.

⁷³ En 1998, en los siguientes países, el tiempo de espera por una línea telefónica era mayor de 10 años: Azerbaijón, Burundi, Etiopía, Gambia, Guinea, Haití, Honduras, Lesotho, Malawi, Samora, Sierra Leona, Sudán, Siria y Zambia (ITU 1999).

⁷⁴ De acuerdo con Taneja (1999), los sistemas de transporte inadecuados en el Sur de Asia aumentan los costos de transporte e incentiva al comercio en canales informales.

⁷⁵ Es interesante que en Gosplan, parte de la antigua Unión Soviética, las personas hacían una fila para la actividad del sector informal (aun cuando no se le reconocía como tal).

(1997) sugiere que el tiempo que duró el régimen comunista puede explicar el tamaño del sector informal en Europa Central y la antigua Unión Soviética.

Los argumentos sobre el impacto a largo plazo de los factores culturales (ver Taneja y Pohit 2000) y los factores cognoscitivos de los empresarios y sus percepciones tienen teorías similares. Sin duda tales normas y modelos afectan severamente la respuesta de los individuos a ciertos factores y oportunidades, y no pueden cambiar de un día para el otro. Sin embargo, una estrategia bien diseñada puede influir positivamente en estos factores (ver la sección 6.0).

El punto es que los empresarios hacen un análisis costo/beneficio de por qué ellos deben o no cumplir las regulaciones. A menudo, estos cumplen con algunas regulaciones y no con otras. Los que trabajan en el sector informal se encuentran entre un sector y el otro. Adicionalmente, si las instituciones son débiles y ofrecen pocos servicios y beneficios, los empresarios no tienen incentivos para cumplir las regulaciones y pagar por sus costos operacionales.

6.0 AGENDA DE TRABAJO: Una lista de Recomendaciones

La sección 5.0 presenta las diferentes fuentes de costos de transacción que inducen a la informalidad. Esto nos da una idea general de cuáles son las barreras que deben reducirse para lograr la participación. Lo que se necesita es un grupo de instituciones económicas y políticas bien diseñadas, claramente delineadas, que fomenten la democracia y que desarrolle reglas del juego similares para todos los ciudadanos.⁷⁶ Esta sección lleva esta idea un paso más adelante e indica las diferentes formas de tomar estos retos, con recomendaciones específicas para cada tema.

Se presentó una lista preliminar de sugerencias en un primer borrador de este documento. Fueron discutidas y revisadas en un taller de trabajo titulado “Barreras a la participación: el sector informal en las democracias emergentes”, celebrado el 13 de noviembre del 2000 en Sao Paulo, Brasil, como parte de la Segunda Asamblea Global del Movimiento Mundial para la Democracia (ver www.wmd.org). El taller agrupó a cuarenta y una personas de veinticuatro países de todo el mundo, pertenecientes a distintos sectores de la sociedad, con el propósito de estimular la discusión sobre la informalidad y establecer estrategias efectivas para eliminar los obstáculos a la formalidad. Entre los participantes había expertos en el sector informal y representantes de la sociedad civil tales como asociaciones empresariales, centros de investigación, universidades, sindicatos de trabajo y grupos de derechos humanos y pro-democracia. Después de las discusiones de taller, se desarrolló una lista preliminar de recomendaciones. Más adelante se encuentra una lista revisada de las medidas generales diseñadas para reducir las barreras a la participación política y económica. (Las iniciativas de política específicas, desarrolladas en el taller, se describen

⁷⁶ Es importante hacer énfasis en que el argumento de este trabajo –que las instituciones democráticas y de mercado deben establecerse y mantenerse- difiere de la teoría neo-liberal, que sugiere la desregulación, liberalización y privatización generalizada. La posición presentada es que los mercados deben ser regulados, pero que las leyes y regulaciones deben promover la democracia y ofrecer los incentivos correctos para estimular el crecimiento económico y la prosperidad.

en la sección 8.0). Naturalmente, cada país o municipalidad deben adoptar e implementar todas estas sugerencias de acuerdo con las necesidades particulares de cada caso. Es decir, la lista de recomendaciones no es “a la medida de todos”.

En el momento de formular recomendaciones es importante poner el énfasis en que el éxito de estas medidas será mayor si se acompaña de un ambiente económico sano y estable. Para lograrlo, los gobiernos deben establecer una disciplina fiscal adecuada y una política monetaria que busque menores niveles de inflación en pro de la estabilidad macroeconómica, y limitar el grado de intervención en la economía con políticas de libertad en el comercio exterior, tipo de cambio y tasas de interés, reduciendo las barreras a la inversión extranjera, privatizando las empresas del Estado y desregulando la economía. (ver el Cuadro 1). Adicionalmente, si el gobierno realiza reformas estructurales y reduce las barreras onerosas a la participación, el crecimiento económico resultante también beneficiará a aquellos que ya están trabajando en el sector formal, otorgándoles aún más beneficios por trabajar en la formalidad.

Cuadro 1. ESTABILIDAD MACROECONÓMICA: una necesidad para la reforma económica y el crecimiento

Argentina

La lección más importante del programa que financió CIPE en Argentina con la Fundación Mediterránea se centra en el uso de una reforma estructurada tipo shock para romper la espiral inflacionaria. La estabilización, que se alcanzó con medidas de ajuste estructural fue la base para la implementación de más reformas estructurales, tales como la liberalización del comercio y la privatización, y para establecer un ambiente que invitara a la inversión extranjera y doméstica. Dejando radicalmente los planes anteriores a través de nuevos regímenes monetarios y fiscales, el Plan Caballo produjo cambios positivos y eliminó las expectativas negativas de la economía.

Factores Clave del Plan Caballo, 1990 – 91

- La Ley de Convertibilidad estableció la paridad peso/dólar y fijó la base monetaria con dólares, oro y bonos del gobierno denominados en dólares.
- Se le restringió al Banco Central la capacidad de emitir dinero para financiar el déficit del gobierno.
- Los aranceles a la importación se redujeron y simplificaron; se eliminaron cuotas a la importación; se redujeron procedimientos burocráticos.
- Se redujeron los gastos del gobierno; se realizaron varias medidas para incrementar los ingresos, incluyendo el aumento en el impuesto al valor agregado.
- Se privatizaron los sectores de aeronáutica y telecomunicaciones; se solicitó participación extranjera.

Fuente: CIPE; Reforma Económica Ahora, 3, 1992

Incentivar la Participación en el Desarrollo de Políticas y Leyes

Los más recientes hallazgos confirman que los países con gobiernos representativos tienen significativamente menos barreras de entrada para las empresas (Djankov et al. 2000). Esto es un claro indicador de que los costos de transacción en el sector formal se reducen cuando se hace énfasis en el grado de participación pública en el desarrollo de políticas y procesos legislativos. Esto se puede lograr implementando las medidas que se presentan en la Declaración de Sana'a (ver Apéndice A) y el Instituto para la Libertad y Democracia del Perú.⁷⁷ Existen diversas maneras de lograr lo anterior:

1. Estableciendo procedimientos transparentes e inclusivos en la toma de decisiones, que involucren los todos sectores de la sociedad – trabajadores del Estado, público en general, organizaciones de trabajo, grupos de empresarios, empresarios del sector informal, y partidos políticos – en el diseño e implementación de las reformas.
2. Estableciendo procedimientos legislativos para asegurar el acceso a reuniones plenarias y de comités.
3. Realizando reuniones públicas para discutir legislaciones y regulaciones propuestas – incluyendo los objetivos establecidos y los costos estimados de las leyes, planteándolo de una manera simple y directa – para recibir retroalimentación del público e invitar a los ciudadanos a enviar comentarios. Es particularmente importante escuchar las peticiones del sector informal, ya que la informalidad es a menudo una respuesta a las instituciones mal diseñadas y que funcionan mal
4. Seleccionando a personas independientes que representen los intereses de los ciudadanos ante los legisladores y oficiales de gobierno.
5. Dándoles a los ciudadanos el poder de plantear propuestas de leyes y referéndos y el cambiar las leyes y políticas actuales (ver los cuadros 2 y 3).

Cuadro 2. PROGRAMAS DE ASESORIA EN LEYES – UNA HERRAMIENTA CLAVE PARA LA REFORMA

Los programas legislativos están diseñados para analizar la legislación y las regulaciones propuestas, y para proveer asesorías de costo-beneficio sencillas sobre el impacto que puedan tener, y son presentados a los legisladores y al público en general. Este tipo de análisis contribuye con el desarrollo de debates informados y ofrece al sector privado la oportunidad de formular políticas de gobierno que respondan mejor a sus intereses.

República Dominicana

El Centro para Orientación Económica, de la República Dominicana, creó en 1996 un programa de asesoría en leyes con la asistencia financiera de CIPE. El Centro analizaba leyes de impacto económico, que estaban siendo consideradas en el Congreso, y presentaba en reportes concisos, los efectos que esta legislación podía tener en el sector

⁷⁷ Ver en <http://www.ild.org.pe> ejemplos de cómo algunos de estos mecanismos fueron usados para democratizar el desarrollo de políticas y leyes, a fin de reducir los costos de transacción en el Perú.

público, en el privado, en el presupuesto del gobierno, y en el sistema legal; y concluía con recomendaciones específicas, que apoyaban, rechazaban o recomendaba ciertos cambios a las leyes que estaban siendo consideradas. Los reportes se distribuían entre los legisladores y el público, cuando las leyes se estaban discutiendo en el Congreso. A través de estos reportes, el Centro fue capaz de informar a los desarrolladores de leyes, la prensa y el público sobre las consecuencias que podían tener las leyes y las regulaciones de impacto económico que estaban siendo discutidas, y proveer información a la prensa y a los grupos de interés público. Los reportes fueron usados ampliamente por las asociaciones de empresarios y la prensa.

Argentina

En Argentina, este esfuerzo lo realiza el Instituto para la Investigación Económica de Argentina y América Latina (IRREAL), de la Fundación Mediterránea que se sostiene con aportes de empresarios. El proyecto argentino se distingue en que sus reportes se hacen a nivel nacional y a nivel de provincia, porque las asambleas legislativas locales son autónomas.

Los expertos legislativos producen tres reportes al mes, los cuales se publican en la revista de la Fundación, *Novedades Económicas*, y se envía a los legisladores a nivel nacional y de provincia, a los oficiales de gobierno, a organizaciones empresariales, a profesionales y a la prensa. La fundación organiza reuniones mensuales en las cuales los miembros del sector privado pueden comentar los análisis, para asegurarse de que los reportes reflejan sus preocupaciones. Además, los investigadores de IRREAL están disponibles para consultas directas de los legisladores, sin importar su afiliación política.

Los legisladores han manifestado que los reportes son “mecanismos eficientes para un parlamento ineficiente” puesto que son sistemáticos y centran el debate legislativo en los elementos técnicos más importantes, haciendo más fácil para ellos tomar decisiones mejor fundamentadas. Los periodistas han comentado que los reportes proveen información esencial sobre los procedimientos legislativos.

De acuerdo con los reportes trimestrales de IRREAL, cerca del 60% de las sugerencias han sido incorporadas a la legislación final. Por ejemplo, IRREAL sugirió que el marco legal que regulara la línea aérea, Aerolíneas Argentinas, y las diversas leyes para su privatización fueran reformadas para evitar la formación de un monopolio privado que no permitiera la existencia de competencia. El Congreso tomó una de las sugerencias de IRREAL y desreguló los vuelos charter.

Programas de Consejo Legislativo en el Mundo

El programa en República Dominicana ha sido modelo para varios servicios de asesoría legislativa en el mundo. En el Hemisferio Occidental, tales esfuerzos han sido copiados por Argentina, Brasil, Chile, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Paraguay, Perú y Uruguay. En Europa Central y del Este, las organizaciones en la antigua

Checoslovaquia, Hungría y Polonia han impulsado programas similares. Una organización en Sri Lanka fue la primera en establecer un programa similar en Asia. Cada esfuerzo se ajusta, por supuesto, al contexto legislativo de cada país. La herramienta de informar a los políticos se mantiene en todos.

Factores Clave para el Éxito de los Programas

Las siguientes características aumentan la efectividad de los programas de consejo para la legislación:

- **Credibilidad.** Cada programa legislativo debe basarse en análisis económico técnico, y deben presentarse documentos de soporte que puedan ser recibidos por los tecnócratas y otros grupos para su estudio y discusión.
- **Simplicidad.** Los resúmenes deben ser escritos en lenguaje claro y en términos de los intereses generales de cada país, y no de los intereses de grupos particulares, como la legislación laboral.
- **Disponibilidad.** Los resúmenes deben ser impresos y repartidos a una audiencia amplia. Donde sea posible, debe contactarse a la prensa para proveer una mayor cobertura.
- **Diálogo con los oficiales de gobierno.** En muchos países la burocracia constituye un obstáculo importante para la reforma. En su esfuerzo por afectar la política pública, las organizaciones empresariales intentarán influir en los oficiales del gobierno, así como en los legisladores.

Fuentes: Wallack (1991) y Sullivan (1999).

Cuadro 3. REFORMAS LEGALES Y REGULATORIAS EN HUNGRÍA, 1989-1994

A finales de los 80 y principios de los 90, con financiamiento del Fondo Nacional para la Democracia y la Agencia para el Desarrollo Internacional, de los Estados Unidos, CIPE inició el programa denominado la Reforma Legal y Regulatoria en Hungría, juntamente con seis organizaciones húngaras. Inicialmente, la reforma se concentró en el sector financiero, el sector informal, y en el impacto de la reforma en la opinión pública. Los principales objetivos del proyecto incluyeron:

- Promover un programa de reforma sobre la base de una investigación formal de los requerimientos de política económica de Hungría.
- Desarrollar las habilidades y promover la cooperación de las empresas independientes y las organizaciones y grupos, para promover las reformas legales y regulatorias.
- Acelerar el paso a las reformas a través de un esfuerzo coordinado y sobre una base local.

La oficina de CIPE en Budapest organizó reuniones regulares entre varios analistas y

desarrolladores de política, y reforzó las técnicas para formar una comunidad pro-reforma. En 1994, CIPE y sus socios húngaros produjeron un reporte importante, *Caminos Cruzados: Fortaleciendo el Camino para el Crecimiento del Sector Privado*. El reporte funcionó como un “mapa” que sirvió de guía a los desarrolladores de política en los sectores públicos y privados que buscaban reformas económicas importantes. Seis años después de la presentación de este reporte, cerca de dos terceras partes de las 41 recomendaciones que se formularon han sido adoptadas por el Gobierno de Hungría. Una de las principales medidas exitosas es la implementación de la reforma al sistema de pensiones. También es importante mencionar que todas las reformas implementadas han resultado exitosas y serán sostenidas en el largo plazo.

Fuente: Marer y Gelenyi (1999); ver <http://www.cipe.org/prog/evaluations/hungary/>

Realizar y Hacer Cumplir las Leyes de Libre Expresión del Pensamiento

Adoptar y hacer cumplir leyes de libre información en las cuales se establezca que el público tiene acceso a los documentos; y leyes y regulaciones del gobierno (borradores y aprobadas), información del presupuesto y los archivos de votos de los legisladores, y que la prensa tenga derecho a examinar los archivos oficiales y a hacerlos transparentes.

Códigos Legales Claros

Las leyes y regulaciones deben ser claros para que los derechos estén bien definidos. Las reglas deben ser específicas, y los procedimientos administrativos y de verificación del cumplimiento deben ser formulados de manera directa, para que se reduzca la posibilidad de interpretar y aplicar de distinta forma las leyes y regulaciones. Con este fin, las leyes y regulaciones duplicativas, superfluas, complejas y conflictivas deben ser eliminadas,⁷⁸ y los pasos necesarios para cumplir las leyes deben ser muy claros.⁷⁹ (Ver cuadro 4).

Es importante mencionar que existe una relación entre cambiar los códigos legales y regulatorios, y alterar el comportamiento de los empresarios. El primero puede cambiar y a menudo cambia sin problemas, mientras que el segundo se transforma lentamente. Aun así, si se logra que las leyes y regulaciones se hagan cumplir constantemente, empezarán a utilizar mejores prácticas en los negocios con el tiempo. En otras palabras, debe iniciarse una estrategia viable en el corto plazo para mejorar el clima de los negocios, asegurándose que se desarrollen los códigos legales y regulatorios apropiados y se hagan cumplir constantemente. Las normas culturales y modelos cognoscitivos se reforzarán y se adaptarán a estos nuevos marcos.

Cuadro 4. LEYES Y REGULACIONES CLARIFICADORAS EN ARMENIA

⁷⁸ CIPE está financiando actualmente un proyecto en Ecuador, manejado por la Asociación Nacional de empresarios con este fin. (ver www.cipe.org)

⁷⁹ El Instituto para la Libertad y Democracia de Perú guió un movimiento que culminó en la adopción de la Ley de Simplificación Administrativa en 1989. Esta ley eliminaba los pasos burocráticos, clarificaba la administración pública y redujo los costos de transacción (ver www.ild.org.pe para más detalles). Ver también el proyecto que financió CIPE en Montenegro, diseñado para clarificar los requerimientos para obtener una licencia de negocios (Ivanovic et al. 2000).

Actualmente, CIPE se encuentra financiando un programa diseñado para movilizar la comunidad empresarial en Armenia, para que ésta apoye las reformas que mejorarán el clima de los negocios. Con este fin, se realizan mesas de trabajo trimestrales con los miembros del parlamento y otros oficiales del gobierno, y los empresarios. Estos esfuerzos han guiado exitosamente las leyes hacia dos áreas – inspecciones e impuestos – y, por lo tanto, a reducir los costos de transacción y las oportunidades para que surja la corrupción.

Anteriormente los empresarios de Armenia habían sido atosigados por inspecciones frecuentes, arbitrarias, de un número considerable de agencias del gobierno, cuyos empleados a menudo las realizaban con el objeto de obtener mordidas y sobre la base de leyes complicadas.

Nuevas Leyes de Inspecciones para la Empresa Privada

El 17 de mayo de 2000, el presidente Kocharian firmó una nueva ley (No. 010.0060) sobre las inspecciones. La nueva ley regula los cuerpos de gobierno que pueden realizar inspecciones en empresas comerciales y no comerciales. Las principales características de la ley son:

- Únicamente 19 agencias del gobierno están autorizadas para realizar inspecciones.
- La ley regula la materia, tiempo y razón para la inspección.
- Especifica las agencias del gobierno que pueden hacer inspecciones secundarias
- En la mayoría de los casos, con excepción de los temas criminales, las agencias que inspeccionan están autorizadas para realizar una sola inspección a cada negocio por año.
- Los negocios privados tienen el derecho a invitar a sus propios expertos (tales como abogados, auditores, contadores y otros) a la inspección.
- El gobierno debe establecer un sistema de coordinación y un plan de inspecciones.
- La agencia que realiza la inspección debe notificar tres días hábiles antes sobre la inspección, indicando sus fines y objetivos.

Una Nueva Ley que Simplifica los Procedimientos Fiscales

El 5 de junio de 2000, el Parlamento de Armenia adoptó una ley fiscal simplificada, que se hizo efectiva el 1 de julio de 2000. La ley regula los principios contables de las empresas pequeñas y medianas, y permite que los empresarios privados utilicen un sistema contable simple sobre una base voluntaria. El sistema simplificado reemplaza el impuesto al valor agregado (IVA) y los impuestos sobre la renta para las entidades legales, y el IVA y el impuesto sobre la renta para los empresarios privados. Los empresarios privados o las entidades legales cuyas ventas de bienes y servicios durante el año anterior no hayan excedido los 30 millones de Drams, excluyendo el IVA (aproximadamente US\$55,000), pueden aplicar al nuevo sistema en agencias locales de la oficina de inspección de impuestos.

Fuente: www.cipe.org

Reforma y Fortalecimiento de Sistema de Derechos de Propiedad

Los sistemas de derechos de propiedad deben ser reformados y fortalecidos para que los activos puedan servir como un mecanismo de crecimiento y productividad.⁸⁰ Los derechos de propiedad son el vehículo legal por el cual los activos se convierten en capital productivo. Es decir, que las leyes y regulaciones relacionadas con la propiedad deben diseñarse de tal manera que los aspectos económicos y sociales de los activos se describan y se registren en una forma lógica, costo-efectiva y estandarizada. Por ejemplo, un terreno. La información relevante del terreno debería incluir el tamaño, ubicación, perímetro, topografía, valor de mercado aproximado, su dueño, si se ha usado como garantía hipotecaria, y otros. La mayoría no estarían dispuestos comprar el terreno sin esta información. ¿Cómo podrían crecer los negocios, si no se pueden comprar terrenos o espacio para oficina? En resumen, los sistemas de derechos de propiedad deben proveer tal información para que los activos, tales como terrenos, puedan comprarse, venderse y rentarse de una manera segura y productiva.

Proveer y adquirir la información tiene sus costos. Estos costos pueden minimizarse de dos formas. Primero, definiendo claramente los sistemas de derechos de propiedad a través de la eliminación de leyes y regulaciones duplicativas y superfluas, y estándares directos, para especificar claramente quién es dueño de cada cosa y cómo estos derechos pueden combinarse e intercambiarse (por ejemplo, a través de transacciones comerciales);⁸¹ y para tener los registros de la información requerida en una manera apropiada en términos de tiempo y costos, en una base de datos integrada y accesible al público.⁸²

Segundo, estas leyes y regulaciones deben ser apoyadas seria y consistentemente por un sistema legal efectivo e imparcial, de tal manera que los derechos de propiedad estén seguros.

Estas medidas harán posibles y proveerán los incentivos para que la persona de escasos recursos pueda obtener un título legal sobre sus activos, y utilizarlos en los mercados de la economía formal. En otras palabras, estas reformas incentivarán y facilitarán a los propietarios de bienes el intercambio de propiedades con empresarios desconocidos y lejanos, y no solamente con los vecinos que puedan examinar físicamente las propiedades y conocer quiénes son sus dueños. Adicionalmente, estos pasos estimularán el crecimiento al proveer a los empresarios con los medios uniformes y de bajo costo para evaluar, dividir, combinar e intercambiar los activos, a fin de que puedan ser utilizados en la forma más

⁸⁰ Esta sección se tomó en gran parte de De Soto (2000).

⁸¹ Es crucial que las leyes y regulaciones correspondan con el entendimiento del público y el consenso de cómo los activos de obtenerse, usarse e intercambiarse. Para un detalle de los pasos sobre cómo lograr esto, véase de Soto (2000:160).

⁸² Uno de los primeros aportes de CIPE fue Instituto para la Libertad y la Democracia de Perú. para crear un sistema de derechos de propiedad claros. Esto los llevó a un aumento notable del número de propiedades registradas en el país. El equipo de ILD se encuentra actualmente desarrollando un trabajo similar en las Filipinas, Haití y Egipto (ver De Soto 2000).

productiva posible, para crear capital adicional y cobrar ventaja en las oportunidades que se presenten.

Cuadro 5. UNA MALA REGULACIÓN FINANCIERA DEBILITA EL PROCESO DE PRIVATIZACION CHILENO

Un ejemplo claro de la importancia de un sistema regulatorio efectivo es la primera y poco exitosa privatización de Chile a mediados de los 70 e inicios de los 80. En aquella época los conglomerados empresariales chilenos compraron los bancos con apenas el 20% del monto total. Estos mismos grupos empresariales usaron los préstamos de esos bancos para comprar empresas no financieras efectuando pagos iniciales de tan solo un 10 a un 40% del monto total. Por tanto, estas compras excesivamente apalancadas concentraron el poder financiero e industrial en unos pocos conglomerados. El sistema de supervisión chileno era débil, con poco personal y poco efectivo, y por lo tanto estaba mal equipado para prevenir préstamos de esta clase. En 1982, Chile experimentó una crisis económica, generada por la sobrevaluación de la moneda, dificultades económicas internas y shocks económicos externos. Los grupos empresariales respondieron a la crisis utilizando sus bancos para salvar las firmas en problemas, lo cual agravó la crisis financiera de los bancos. Al final, el gobierno chileno tuvo que renacionalizar un grupo de empresas y bancos. Los chilenos aprendieron esta lección. Después, fortalecieron el sistema de supervisión, recapitalizaron los bancos y reprivatizaron los bancos y empresas. En esta ocasión el marco regulatorio apropiado lograba detectar los préstamos relacionados y poner límites en el grado de apalancamiento de los bancos. A la fecha, los chilenos gozan de un sistema financiero diversificado, en buen funcionamiento, y con un sector industrial en crecimiento.

Fuente: Galal y Shirley (1995;93)

Supervisar el Sector Financiero

Desarrollar e implementar rutinariamente la supervisión prudencial apropiada para los bancos y entidades financieras. Esto minimizará los riesgos en el sector financiero, incluyendo los relacionados con el peligro moral de que puede drenar una gran cantidad de recursos del país y destruir el clima empresarial (ver Cuadro 5).

Institucionalizar la Administración Corporativa

Adaptar la legislación para que se instituya una administración corporativa que proteja a los inversionistas, los accionistas y quienes operan con la empresa, que obligue a presentar registros transparentes a los accionistas, adoptando e implementando la Convención de Administración Corporativa de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OECD, por sus siglas en inglés), y adoptando y cumpliendo los Estándares Contables Internacionales (Sullivan 2000)⁸³ (ver el Cuadro 6).

⁸³ Ver www.cipe.org/efn/governance.php3 para mayor información sobre el tema.

Cuadro 6. LA INICIATIVA ADMINISTRACIÓN CORPORATIVA PARA LA DEMOCRACIA ECONOMICA: UN PROYECTO FINANCIADO POR CIPE PARA EL CENTRO INTERNACIONAL DE LOS ESTUDIOS EMPRESARIALES (ICES, por sus siglas en inglés), EN BUCAREST

Con el objeto de promover la confianza de los inversionistas, mejorar el ambiente de negocios y reducir la corrupción, ICES y la Alianza Estratégica de Asociaciones de Negocios (SABA, por sus siglas en inglés) desarrollaron un “Código Voluntario de la Administración Corporativa” para la comunidad empresarial rumana. Después de haber recibido atención tanto local como internacional (se ha distribuido una versión en inglés en Europa y en Estados Unidos), este código de buenas prácticas está probando que es una herramienta decisiva para el funcionamiento de los negocios. Una serie de 10 mesas de trabajo llevaron a la creación de la estrategia “Azul para la Acción”, a fin de desarrollar el gobierno corporativo en Rumania. La retroalimentación y las contribuciones de la comunidad de negocios en diversos talleres de trabajo sirvieron de base para establecer una red nacional para desarrollar un sistema de administración corporativa que ha brindado apoyo a todo nivel en Rumania.

Fuente: www.cipe.org./prog/partner/ices.php3

Combatir la Corrupción

Implementar medidas efectivas contra la corrupción estableciendo códigos legales y regulatorios específicos y definidos, aclarar las leyes que regulan los conflictos de interés, adoptar e implementar el Código Internacional de Transparencia Gubernamental, y adoptar y adherirse a la Convención Anti-Soborno de los OECD (Sullivan 2000).⁸⁴

Reformar las Oficinas del Gobierno

Las oficinas de gobierno excesivamente burocráticas e ineficientes necesitan ser reformadas. Esto puede lograrse delineando y simplificando los procedimientos internos de las mismas y evaluando su desempeño de acuerdo con estándares claros y bien definidos. Las medidas para mejorar el funcionamiento de las oficinas que trabajan mal deben implementarse pronta y detalladamente. Por ejemplo, cuando los bienes de exportación o importación permanecen por largos periodos en los puertos manejados por el gobierno, el costo de los empresarios aumenta y la competitividad de los productos se reduce; por tanto, aumenta la tentación de ofrecer sobornos para acelerar el proceso.

Coordinar las Leyes y Regulaciones con la Capacidad Institucional

Desarrollar las oficinas del gobierno de acuerdo con sus necesidades y capacidad y elaborar las leyes y regulaciones sobre esta base. Es decir, si un país desea adoptar el sistema de

⁸⁴ Para obtener mayor información sobre cómo reducir la corrupción, por favor conéctese a la página web de CIPE: www.cipe.org. También vea el Reporte Final de la Conferencia sobre Corrupción de Washington, “Eliminando la Corrupción en los Países en Desarrollo y las Economías Emergentes: el rol del sector privado”, financiado por AID, Price WaterhouseCoopers y CIPE, Febrero 1999.

derechos de propiedad de otro país, se recomienda que lo haga únicamente si sus instituciones tienen la capacidad necesaria (financiera, humana y técnica) para implementarlas y reforzarlas efectivamente. Sin esta capacidad, los derechos de propiedad no serán protegidos y los costos de transacción se mantendrán altos.

Establecer las Leyes y Regulaciones de Acuerdo con la Capacidad de Cumplimiento de los Empresarios

Cuando los marcos legales y regulatorios se reforman, debe tomarse en cuenta la capacidad de los empresarios para cumplir, especialmente si los cambios requieren altos costos iniciales. Si los empresarios no tienen los recursos, no podrán adherirse a las nuevas regulaciones, aun cuando éstas estén muy bien diseñadas. En estos casos, abrir un periodo de transición, durante el cual los empresarios puedan ajustarse a los nuevos códigos, puede aumentar la posibilidad de cumplimiento y la formalidad en el largo plazo.

Fortalecer la Capacidad Administrativa y de Vigilancia de las Oficinas del Gobierno

Fortalecer y mantener la capacidad administrativa y de vigilancia de las oficinas del gobierno, a través de un staff de empleados bien calificados, contratar y promover personal sobre la base de estándares profesionales (exámenes estandarizados), ofrecer capacitación vocacional de la última tecnología, pagando salarios adecuados para atraer profesionales calificados, y evitar la tentación de recibir pagos indebidos y ofrecer incentivos por desempeño. La capacidad de las oficinas del gobierno también puede ser mejorada, proveyendo suficientes recursos financieros y técnicos para aplicar las leyes expeditamente.⁸⁵ Debe buscarse la mejor forma de reducir los costos y mejorar la efectividad de administrar y reforzar las leyes y regulaciones, así como de incentivar la eficiencia del mercado (North 1992).

El sistema judicial debe reformarse y fortalecerse de tal manera que ayude a que las leyes se cumplan de manera consistente, eficiente y justa.⁸⁶ Adicionalmente a las sugerencias que se encuentran en el párrafo anterior, una solución es incluir el arbitraje como una forma de reducir la carga de los juzgados y hacer expedita la solución de los conflictos. En los países donde el comercio se regula por códigos civiles (incluyendo muchos de América Latina), las leyes y regulaciones pueden derogarse por decreto, lo cual debilita la estabilidad.⁸⁷ Algunos estudiosos sugieren que deben hacerse revisiones constantes para minimizar los cambios frecuentes y radicales al marco legal y regulatorio, y los abusos del poder. (Schedler, Diamond y Plattner 1999).

Reformar los Sistemas Fiscales

⁸⁵ Usar la última tecnología puede reducir los costos operativos en el largo plazo.

⁸⁶ Para un detalle de los retos que requiere crear un sistema judicial imparcial e independiente. véase Domingo (1999).

⁸⁷ Los gobiernos de países con leyes civiles tienen una mayor tendencia a intervenir en la economía y de establecer altas barreras de entrada a las nuevas empresas (ver Djankov et al. 2000).

Los sistemas fiscales deben reformarse reduciendo las tasas de impuestos, centrándose en los impuestos a las empresas y sobre la renta más que en los impuestos al comercio exterior (tales como las tarifas), revisando los códigos fiscales, de tal manera que sean simples y directos; eliminando procedimientos complicados y de varios pasos para reportar impuestos, fortaleciendo el cumplimiento de las leyes fiscales al aumentar la capacidad administrativa, y eliminando la discrecionalidad de los empleados gubernamentales.⁸⁸ Estas medidas pueden aumentar los ingresos ampliando la base de los impuestos en el largo plazo. Obtener mayores ingresos fiscales puede conducir a prestar mejores servicios públicos.⁸⁹ (Ver Cuadro 4)

Reformar la Legislación Laboral

La reforma de la legislación laboral requiere eliminar legislación antigua, permitiendo contratos de trabajos más flexibles, tales como de tiempo parcial o de corto plazo, o basados en arreglos contractuales, extendiendo el periodo de prueba para los nuevos empleados; permitiendo a los empleados negociar salarios independientemente del gobierno y privatizando los fondos de pensiones. Además, debe protegerse el derecho de asociarse libremente. En otras palabras, los individuos en cualquier industria o sector los individuos deben tener el derecho a elegir si desean o no pertenecer a un sindicato de trabajo, sobre la base de lo que consideran que recibirán a cambio de pertenecer al mismo. La oportunidad de escoger está limitada por permisos especiales o por restricciones al derecho a organizarse. Ninguno de estos extremos ofrece a los ciudadanos el derecho de asociarse libremente (es decir, el derecho a formar o no parte del sindicato), que es un componente esencial de la democracia.

Delimitar los Requerimientos y Costos para Permisos de Negocios

Facilitar la obtención de permisos o licencias de negocios, reduciendo el costo nominal de obtener una licencia o permiso, y asegurarse de que los requerimientos para adquirirlos sean simples, directos, claramente conocidos y accesibles para los empresarios de recursos moderados; un proceso de un solo paso que pueda iniciarse en varias ciudades del país reduciría enormemente los costos (véase Ivanovic et al. 2000 y De Soto 1989).⁹⁰ Debe existir el mandato legal de que, una vez estos requerimientos se cumplan, las licencias y permisos deben otorgarse inmediata y automáticamente, y registrarse en un registro público centralizado.

Proveer Información Esencial de Negocios y Entrenamiento

⁸⁸ En Bolivia, cuando el sistema de impuestos se reformó, la tasa de registro de los micro empresarios aumentó a un 90% (Lagos 1992;95:7).

⁸⁹ Es importante notar que la relación entre los altos impuestos y la calidad de los servicios públicos no es lineal. En otras palabras, más impuestos no se traducen necesariamente en mejores servicios. Los fondos públicos deben ser usados juiciosamente para que se establezcan las instituciones correctas y funcionen adecuadamente. Un estudio de la reforma judicial muestra que otorgar mayores recursos financieros no necesariamente llevó a un sistema judicial más imparcial y eficiente (Buscaglia y Dakolias 1996).

⁹⁰ En Hungría, cuando el gobierno hizo que el costo de registrar un negocio fuera deducible de los impuestos, se redujo el tamaño del sector informal. (Ver Kallay 2000)

Proveer información esencial de negocios y entrenamiento sobre cómo obtener una licencia o permiso, iniciar un nuevo negocio, formar varias entidades comerciales legales, hacer de las empresas corporaciones, invertir, entender y cumplir las leyes y regulaciones relacionadas con negocios (ver cuadro 7). Con los fondos adecuados, estos servicios pueden ofrecerse a nivel nacional o municipal. (Esto debe llevarse a cabo juntamente con los esfuerzos por reformar las instituciones políticas y económicas clave – de otra manera estos programas mantendrán un sistema enfermo).

**Cuadro 7. EL CENTRO PARA LA EMPRESARIALIDAD EN MONTENEGRO
PROVEE INFORMACIÓN Y SERVICIOS ESENCIALES DE NEGOCIOS**

Para mantener el desarrollo del sector privado en Montenegro, los economistas líderes de la Universidad de Podgorica han establecido el Centro para la Empresarialidad (CPE), una organización independiente, no gubernamental, dedicada a dar apoyo a la reforma económica, la privatización y la empresarialidad. El personal de CPE identificó una de las principales barreras para el desarrollo del sector privado – la falta de servicios de apoyo para los negocios y entrenamiento. Buscando suplir esta necesidad el CPE ha establecido el “Centro de Negocios”, un centro de servicio que asesora los nuevos negocios y ofrece programas de entrenamiento para la empresarialidad. Sabiendo que existe una gran variedad de necesidades de entrenamiento, el CPE ha establecido como objetivo entrenar a los desempleados que buscan información básica sobre cómo iniciar un negocio, y a negocios existentes que buscan expandir sus operaciones a través de sociedades, negocios comunes y nuevas inversiones. Desde que empezó sus operaciones (entrenando a más de 100 empresarios e iniciando 10 nuevos negocios), ha obtenido éxito aun con pocos recursos financieros y técnicos. El personal de CPE está trabajando para mejorar la prestación de servicios y definir la estructura de la organización, su estrategia y su sustentabilidad.

En los próximos años, CPE y CIPE van a trabajar en extender la red de oficinas y servicios, y establecer una red de centros de negocios que den consultoría, entrenamiento y otros servicios al sector privado. Adicionalmente, un número importante de nuevos proyectos se implementarán durante el periodo que se otorgue el financiamiento, el cual permitirá que CPE se centre más efectivamente en determinados sectores de la población, aumente la participación del sector privado de Montenegro en el proceso de desarrollo de políticas. El proyecto ha logrado ya brindar asistencia a varios pequeños negocios para establecer tiendas o expandir su producción y comercio, aumentar la eficiencia y crear nuevos trabajos.

Fuente: www.cipe.org

Mejorar la infraestructura

Mejorar la eficiencia, la efectividad de los costos y la calidad de la infraestructura esencial para un sistema de mercado, asegurando que exista suficiente competencia, a través de la privatización o la subcontratación transparente, mediante el procedimiento de licitación.

Reformar Leyes de Garantía

La reducción de los costos del crédito creando leyes que permitan dar como garantía activos sin desplazamiento de la prenda, y desarrollar un sistema de información centralizado, que indique a quién y en qué periodo se han otorgado garantías sobre activos, para asegurar que las leyes de bancarrota protejan a quienes otorgan los créditos y que la deuda no tenga prioridad sobre el capital.

El Rol de la Corporación en la Sociedad

Incentivar a los empresarios para que adopten e implementen los Principios Globales de Sullivan (ver apéndice C), diseñados para promover la justicia económica, social y política; proteger los derechos humanos, incentivar la igualdad de oportunidades a todos los niveles de empleo, incluyendo la diversidad racial y de género en los comités y juntas de toma de decisiones; asistir con mayor tolerancia y entendimiento entre las personas para ayudar a mejorar la calidad de vida de todos.⁹¹

7.0 ESTRATEGIA DE REFORMA PARA EL SECTOR PRIVADO

Los altos costos de transacción y la informalidad persisten porque reducir las barreras tiene un alto costo. Operar en el sistema actual es menos costoso que gastar recursos en cambiarlo. Para los empresarios o los conglomerados de negocios que se han adaptado y/o se han beneficiado del sistema existente, resistirse al cambio es menos costoso que ajustarse a un nuevo sistema. Es este un momento en que cobra una gran relevancia el rol de los centros de investigación y las asociaciones de negocios en reducir el costo per cápita de promover la reforma o proveer los incentivos para el cambio. La siguiente es una serie de pasos que indican cómo el sector privado puede diseñar y dar el soporte para realizar algunas de las reformas mencionadas con las cuales se busca reducir los costos de transacción, nivelar el campo de juego para los empresarios e incentivar a la formalidad.⁹²

- Las asociaciones y centros de investigación a favor de la reforma necesitan colaborar y desarrollar la investigación necesaria para identificar las fuentes de costos de transacción⁹³ -- esto puede ser a causa de la existencia o la falta de leyes y regulaciones – y para calcular el impacto económico de cada una de las leyes y regulaciones relevantes.⁹⁴

⁹¹ Sobre la base del preámbulo de los Principios Globales de Sullivan (ver apéndice B). Ver también Kanaga (1999).

⁹² La confederación nacional de industrias de Brasil, bajo el liderazgo de José Augusto Fernández, se encuentra en el proceso de realizar este proyecto, titulado “Brasil Costo”. Una descripción de este esfuerzo será publicada próximamente por CIPE.

⁹³ Con fondos de AID, el personal de CIPE en Montenegro están trabajando con miembros del Centro para la Empresarialidad de Montenegro, a fin de realizar un estudio de aproximadamente 500 empresas para aprender sobre sus características y las barreras que encuentran los negocios. Sobre la base de estos resultados, se diseñarán los proyectos para reducir estos obstáculos y mejorar el clima de los negocios.

⁹⁴ Stone et al. (1996) indican que cualquier sugerencia sobre reforma de instituciones debe estar basada en un examen de todas las instituciones formales e informales, para asegurarse el verdadero efecto de las malas leyes y regulaciones. Además, establecen que en Brasil ciertas instituciones informales toman el lugar de las leyes y regulaciones, y reducen efectivamente los costos de transacción. Como resultado, argumentan, estas

- Las asociaciones pro reforma del sector privado y los centros de investigación necesitan trabajar con expertos para evaluar los borradores de las leyes y regulaciones, y proponer otras nuevas que puedan reducir los costos de transacción y las barreras a la formalidad.
- Publicar los resultados en un formato accesible tales como el cuadernillo de la Agenda Nacional de Negocios de la Cámara de Comercio de EEUU, la cual, en una página, presenta una ley o política, indica su importancia incluyendo su costo estimado y sugiere una posición (esto es, si esta ley o regulación debe apoyarse).
- Difundir la publicación entre el público a través de los medios de comunicación o Internet, estableciendo grupos objetivo (incluyendo desarrolladores de políticas y leyes) que puedan apoyar estas reformas y pedirles su retroalimentación.⁹⁵
- Realizar debates públicos y foros para aumentar la conciencia sobre el tema y discutir las reformas propuestas; para formar alianzas y consensos entre los grupos de la sociedad a favor de la reforma, y para establecer una fuerza en pro de la reforma.
- Celebrar reuniones regulares entre los representantes de la sociedad y legisladores y desarrolladores de políticas, como mecanismo para que el público pueda expresar sus dudas y darle forma a las reformas.
- Los miembros del sector privado deben utilizar sus redes y alianzas para incentivar a los ciudadanos en pro de la reforma, contacten a los desarrolladores de leyes y políticas, y den apoyo a las reformas propuestas.

(Para información de ejemplos sobre agendas de trabajo, véase el Cuadro 8)

Cuadro 8. COMO PUEDE LA EMPRESA PRIVADA INFLUIR EN LA POLÍTICA PUBLICA A TRAVES DEL DESARROLLO DE UNA AGENDA NACIONAL

Varios proyectos financiados por CIPE han ayudado a algunos grupos de negocios, incluyendo negocios operados por mujeres; y asociaciones de negocios – a formular posiciones de política, presentando una sola voz ante el gobierno, y a educar a sus miembros en las políticas que pueden afectarles, para ayudarles a desarrollar una agenda nacional. La clave para desarrollar una agenda nacional es la participación. Por ejemplo, la Federación de Industrias Egipcias incluía los siguientes pasos:

instituciones no deben ser prioridad de costo plazo, sino de largo plazo. Similarmente, Taneja y Pohit, (2000) encontraron que los comerciantes informales entre la India y Nepal hicieron arreglos institucionales que facilitaron el comercio y redujeron el riesgo.

⁹⁵ Durante varios años, CIPE ha dado soporte financiero a servicios de asesoría legislativa en muchas regiones del mundo, donde los centros de investigación orientados al mercado han estudiado el impacto económico de las leyes en estudio y presentado sus resultados a los legisladores para que puedan tomar decisiones. Ver los cuadros 1-8.

- Analizar políticas y formular recomendaciones
- Desarrollar foros para discutir alternativas
- Realizar publicaciones en los medios de comunicación, para obtener información de las partes involucradas
- Formular programas de reformas a las políticas
- Publicitar la agenda
- Dirigirse a los miembros del gobierno, incluyendo a los Organismos Ejecutivo y Legislativo.

Estas actividades fortalecen la democracia dándole al sector privado un rol más importante en la formación de las reformas económicas y políticas comerciales. Los siguientes son ejemplos sobre cómo varias asociaciones en diversos países han contribuido a reducir las barreras a la formalidad, organizándose para realizar una reforma orientada al mercado.

Nigeria

En 1988, la Asociación Nigeriana de Cámaras de Comercio, Industria, Minas y Agricultura (NACCIMA) fijó su posición sobre los temas que consideró más importantes sobre negocios y economía, en un folleto titulado la Agenda Nacional de Negocios (ANN). En este folleto de 33 páginas se discuten 30 temas importantes, vitales para la administración eficiente y efectiva de la economía nigeriana. Incluye temas como reforma fiscal, tipo de cambio, privatización, deuda externa, exportaciones no petroleras, desarrollo rural, estabilidad política, y reforma de la bolsa de valores de Nigeria.

La ANN fue parte de una estrategia para influir en la política pública, involucrándose activamente con el gobierno. De acuerdo con el Director Ejecutivo de NACCIMA, Lawrence Adekunle, el trabajo de esta institución ha incentivado al gobierno a eliminar un número de leyes que inhiben la competencia, particularmente a la industria de las telecomunicaciones – previamente controlada por el gobierno – la cual se ha abierto a la competencia. El negocio del procesamiento de petróleo está actualmente abriéndose para permitir a las compañías privadas importarlo y venderlo. Lo más importante es que actualmente el gobierno parece estar más dispuesto a escuchar los puntos de vista del sector privado.

Malawi

La Asociación Nacional de Mujeres de Negocios (ANMN) es una organización no lucrativa de Malawi, que apoya negocios operados por mujeres y busca influir en el gobierno en pro de sus intereses. En su “Llamado Nacional a la Acción”, la ANMN identifica algunas barreras que las mujeres encuentran para iniciar y desarrollar negocios en cuatro sectores: agroindustria, bienes delicados (textiles, ropa y artesanías),

turismo y servicios profesionales (legales, contables, salud y consultoría). El “Llamado Nacional a la Acción” fue presentado en una reunión a nivel nacional en 1998, con la asistencia de oficiales de alto rango del gobierno. En esta reunión, los miembros de la ANMN pidieron al gobierno reducir las barreras presentadas en el “Llamado”. Expresaron su interés particular en reformar el sistema de propiedad discriminatorio, que no permite que las mujeres sean propietarias de tierras y que, por tanto, puedan utilizar el terreno como garantía para obtener préstamos. El trabajo de la ANMN ha empezado a dar frutos. La institución provee información a comités de trabajo del gobierno que están explorando las formas para cambiar la política de propiedad de terrenos y mejorar los servicios del gobierno a los negocios operados por mujeres. Adicionalmente, el gobierno ha accedido a adoptar un plan de compra preferencial, que incrementará las compras del gobierno a negocios operados por mujeres y aumentará el número de mujeres que pueden ingresar a los centros de entrenamiento vocacional.

Paraguay

La Federación de Producción, Industria y Comercio (FEPRINCO) representa aproximadamente 70 organizaciones de negocios del Paraguay, de los sectores industriales, manufacturero y comercial, y es la voz principal de los negocios ante el gobierno. Con el objeto de ayudar al sector privado a realizar la reforma, FEPRINCO desarrolló una Agenda Nacional de Negocios, como un vehículo para establecer un programa de asesoría legislativa. La agenda contiene un conjunto general de principios económicos sobre los cuales se basa para establecer posiciones específicas de política en reformas de mercado. La agenda hace una revisión del programa económico del gobierno e identifica reformas que pueden consolidar la transición del país hacia la democracia y la economía de mercado. También identifica las oportunidades para hacer reformas en áreas tales como administración pública, transparencia en el proceso de desarrollo de políticas, inversión en capital humano, un nuevo marco legal para las actividades del sector informal y el alivio de la pobreza.

La agenda fue beneficiosa porque presentó una sola voz del sector privado al gobierno. También fue enormemente instructiva de informar tanto a la comunidad de negocios como a los desarrolladores de política sobre la reforma económica y llevarlos en el proceso de gobierno, fortaleciendo su compromiso con la democracia. La Agenda Nacional de Negocios ha sido asimismo útil para ayudar a establecer una relación más cercana entre FEPRINCO y el Legislativo, abriendo oportunidades para trabajar juntos en el desarrollo de las leyes. Los miembros del Congreso solicitan frecuentemente opiniones y recomendaciones a FERPINCO y a sus asociaciones miembros. Como resultado, varias iniciativas de ley han sido aprobadas en las siguientes áreas: patentes y derechos, rentas, reactivación del sector agrícola, construcción de carreteras e infraestructura, y modificación del uso de los fondos del seguro social.

Fuentes: Sullivan (1999) y CIPE (1998)

8.0 INICIATIVAS DEL TALLER DE TRABAJO

Durante el taller de tres horas desarrollado por CIPE en Sao Paulo sobre el sector informal, los participantes sugirieron cuatro iniciativas diseñadas para reducir las barreras a la participación política y económica (ver Apéndice B para la agenda del taller y la lista de participantes). Cada iniciativa fue apoyada por varios, pero no necesariamente todos, los participantes en el taller. En conjunto, el grupo de recomendaciones refleja las diversas propuestas que los participantes presentaron durante el mismo.

Iniciativas propuestas:

- 1 Los participantes urgieron a los miembros de asociaciones de negocios y centros de investigación orientados al mercado en cada país a que colaboraran para desarrollar una agenda nacional de negocios la cual articulara de manera uniforme las preocupaciones de los empresarios, y a difundir su agenda entre el público, desarrolladores de política y legisladores. Esto contribuiría a que las leyes y regulaciones fueran eficientes, basadas en el mercado, y a que el desarrollo de políticas fuera informado y respondiera a los intereses de las partes, fortaleciendo la democracia.
- 2 CIPE está utilizando este documento como una herramienta para que se conozcan públicamente los costos exorbitantes de hacer negocios que conducen a la informalidad y los efectos perniciosos de las reformas económicas y políticas sobre un sector informal en crecimiento; y para indicar las estrategias necesarias para reducir las barreras a la participación política y económica. Con tal fin, la versión revisada de este documento está disponible en el sitio Web de CIPE, en una sección dedicada al sector informal y a los costos de hacer negocios (ver www.cipe.org/events/conf/saopaulo/). Esta sección del sitio web también contiene ejemplos útiles sobre los proyectos financiados por CIPE, que han sido instrumentos para reducir los costos de hacer negocios, artículos importantes y casos objeto de estudio. Adicionalmente, el sitio provee una oportunidad para que los empresarios compartan información y las mejores estrategias a fin de reducir el costo de hacer negocios y tiene conexiones con otros sitios web de otras asociaciones, centros de investigación e instituciones involucradas en la reducción de las barreras a la formalidad. CIPE está revisando este documento para se traduzca en varios idiomas. Estas versiones estarán disponibles en el sitio web de CIPE y serán incluidas en los sitios web de las oficinas regionales de CIPE en Egipto, Montenegro y Rusia.
- 3 Los sindicatos de trabajo y otras ONG propusieron aumentar la oferta de créditos a la microempresa y otros servicios de consultoría para el sector informal. CIPE está de acuerdo y buscará cooperar en tales iniciativas. Los ejemplos de estos servicios incluyen:
 - Programas de crédito a la microempresa.
 - Cursos sobre el funcionamiento de la democracia y los sistemas de mercado.
 - Programas de entrenamiento para establecer y manejar un negocio.
 - Cursos para entender y cumplir las leyes relacionadas con negocios, especialmente los requisitos contables y fiscales.
- 4 Varios participantes en el taller apoyaron la idea de desarrollar un índice de costos de transacción para medir el costo de realizar negocios en varios países. CIPE apoya esta sugerencia y desea que se cumpla en los centros de investigación en el mundo.

9.0 CONCLUSIÓN: LOS BENEFICIOS DE REDUCIR LAS BARRERAS A LA PARTICIPACIÓN

Las tablas presentadas en la sección 3.0 indican que el sector informal contribuye significativamente a la producción y al empleo. A pesar de esto, los mismos empresarios no están política y económicamente en capacidad de operar, debido a los altos costos de transacción. Consecuentemente, los miembros del sector informal no alcanzan su verdadero potencial económico para contribuir al crecimiento y a la democracia. En muchos casos, el debate sobre la reforma ha sido iniciado por los miembros de organizaciones internacionales y regionales, o por elites nacionales con poca información del público, particularmente del sector informal. Como resultado, en muchos países en desarrollo y en transición existe una enorme y creciente frustración, y un sentimiento de injusticia especialmente entre los empresarios del sector informal que no consideran que hayan sido beneficiados por las reformas políticas y económicas. La falta de respuesta a las preocupaciones de los empresarios formales en pro de la reforma y de los empresarios del sector informal puede tener serias consecuencias para la democracia y la reforma económica, aumentando la posibilidad de revertir la orientación hacia la democracia. (Ver Diamond 2000)

La clave para facilitar la participación del sector informal en la economía formal y en el desarrollo de políticas y leyes es establecer un gobierno democrático en el sector público y privado. Esto permite establecer mecanismos, tales como los propuestos en la Declaración de Sana´a por los representantes de las democracias emergentes, a través de las cuales los ciudadanos pueden dar a conocer sus preocupaciones y participar en la política y el desarrollo de leyes, revisar las actividades del sector privado y del público, y hacer transparente la actuación de los miembros del sector público y privado. Por estos medios, las asociaciones del sector privado y los ciudadanos pueden buscar las reformas que reducen los costos de transacción e incentivan y facilitan la formalidad. Estas medidas ayudarán a que el sector público y privado respondan más a las necesidades de los ciudadanos; también aumentará la eficiencia, la transparencia, la claridad en las cuentas -en otras palabras, la administración corporativa- y el crecimiento, y reducirá la corrupción. Adicionalmente, si a los ciudadanos se les permite tener una voz más autorizada en la formación del proceso de reforma, sentirán que la misma les pertenece. Esto fortalecerá la democracia y ayudará a construir una conciencia pro reforma, esencial para que se consoliden las reformas democráticas y de mercado.

10.0 APENDICE A: EL FORO DE LAS DEMOCRACIAS EMERGENTES

Con el rápido aumento de la globalización, el éxito o fracaso de la transición de un país hacia una democracia estable y un sistema de economía abierta cobra mayor importancia. Sin embargo, países han estado luchando por realizar reformas, con poco o ningún apoyo de la comunidad internacional. Lo que los líderes de estos países requieren es una oportunidad para involucrarse en un diálogo abierto entre ellos y la comunidad internacional, sobre las experiencias, retos y necesidades de sus países.

El Instituto Nacional para la Democracia y el gobierno de Yemen tomaron esta oportunidad en junio de 1999 en Sana'a, Yemen, en un foro titulado "Administrando Transiciones Gemelas: Reforma Política y Económica en las Democracias Emergentes." El foro tuvo éxito en reunir a los líderes políticos como el Presidnete Alpha Oumar Konare, de Mali, el Primer Ministro Abdulkarin Al-Eryani, de Yemen y el vocero del parlamento de Georgia, Zurab Zhvania, así como a más de 160 tomadores de decisiones y actores clave de las esferas política, económica y social. Fueron reunidos por más de 50 donantes representativos y expertos.

Demostrando una fuerte unión, los participantes en la conferencia hicieron público su compromiso con los principios democráticos a través de la Declaración de Sana'a. En ello solamente se plasma el compromiso de estos países con la democracia, sino que también se establece claramente la importancia del apoyo de la comunidad internacional para realizar estos esfuerzos. A continuación se presenta el texto de la declaración.

Declaración de Sana'a

Nosotros, asistentes al Foro de las Democracias Emergentes en Sana'a, Yemen del 27 al 30 de junio de 1999, representantes de 16 países, nos hemos unido para reconocer nuestros logros democráticos, presentar los retos comunes que enfrentamos en la transición hacia una democracia completa y reafirmar nuestro compromiso hacia los derechos y principios democráticos. El foro fue una reunión única, que reunió a un grupo diverso de participantes de países cuyos avances democráticos no son bien conocidos.

Reconocemos que el proceso de transición no está completo y que es necesario realizar muchas tareas para consolidar nuestros sistemas democráticos e implementar más reformas políticas y económicas. Mientras nos sentimos orgullosos de habernos reunido con una comunidad creciente de democracias, la comunidad internacional ha tendido a centrarse en los países considerados estratégicamente más importantes o en los que se encuentran en crisis. Sin embargo, el progreso hacia la democracia en nuestros estados contribuye a la paz, la estabilidad y la prosperidad, tanto dentro como fuera de nuestras fronteras.

Reflejando la importancia de todos los sectores de la sociedad en este esfuerzo, los participantes en este foro incluyen oficiales de gobierno, miembros de los partidos políticos de gobierno y de la oposición, representantes de sindicatos, empresas y grupos civiles de Benin, Bolivia, El Salvador, Georgia, Ghana, Guatemala, Macedonia, Malawi, Mali, Mongolia, Marruecos, Mozambique, Manibia, Nepal y Yemen. Nosotros representamos una diversidad en la experiencia democrática, pero nuestra asistencia a este foro demuestra

la universalidad de la idea democrática. Este grupo de naciones, con diferentes tradiciones, culturas y experiencias históricas, ha sido unido en un compromiso común hacia la democracia y un deseo de que la promesa de la prosperidad económica sea una realidad para todos los ciudadanos, en un ambiente democrático basado en el respeto de los derechos humanos, la participación popular y el respeto a la ley. Compartimos el compromiso de:

- buscar las reformas económicas y asegurar los derechos de los trabajadores mientras nos esforzamos en lograr el consenso y en aducar para llegar a estas metas;
- mejorar la protección de los derechos humanos en nuestros pueblos;
- realizar elecciones regulares, libres y justas, con especial atención a la necesidad de construir la confianza pública en el proceso;
- desarrollar nuestras leyes como un instrumento esencial para la participación y representación pública, así como para el debate de políticas y la vigilancia del gobierno;
- establecer gobiernos democráticos a nivel local;
- profundizar en nuestro compromiso, e implementar las medidas para asegurar la participación de la mujer en la vida política;
- asegurar que los derechos de las minorías sean respetados y que cada esfuerzo se oriente a involucrar a los grupos marginados en el proceso político;
- incrementar la experiencia democrática, adoptando todos medios razonables para incentivar el acceso público y la participación en el proceso democrático;
- dar apoyo al fortalecimiento de la sociedad civil;
- apoyar la libertad de prensa;
- enfrentar el reto de la corrupción, estableciendo reformas importantes, incluyendo aquellas que aumenten la transparencia en el gobierno;
- fomentar la independencia judicial, hacer énfasis en el acceso público a las leyes y asegurarse de que estas sean aplicadas igualmente a todos.

A continuación se presentan algunos ejemplos de medidas recomendadas por los participantes en el foro que dan una expresión concreta a nuestros principios democráticos comunes. El éxito en la implementación de las reformas democráticas avanza más rápidamente con:

- la toma de decisiones transparente e inclusiva, e involucrar al servicio civil, el público, los trabajadores, grupos de empresarios y partidos políticos en el diseño e implementación de las reformas;
- una red de seguridad social para satisfacer las necesidades humanas básicas y/o un programa de alivio a la pobreza complementario;
- el reconocimiento del papel del sector civil en la implementación de las reformas económicas, incluyendo el uso de tales grupos para ayudar a prestar los servicios sociales financiados por el gobierno.

La confianza del público en las elecciones aumenta si:

- se trabaja en establecer comisiones independientes, no partidistas o políticamente balanceadas;

- regular, a través de leyes, el financiamiento de las elecciones por el gobierno, para asegurar que sea justo y equitativo con todos los partidos;
- invitar a observadores a las elecciones, sean estos locales o internacionales, para efectuar mejores esfuerzos , incluyendo el monitoreo de los periodos de registro y campaña.

La legitimidad de los partidos y las legislaturas avanza a través de:

- la adopción de procedimientos democráticos en el interior de los partidos políticos, el entrenamiento continuo de los líderes políticos y de los electos, y la transparencia y confiabilidad pública;
- la implementación de los procedimientos legislativos que aseguren el acceso público a reuniones plenarias y de comités, el desarrollo de reuniones públicas, y la entrega de documentos y estudios al público.

La participación pública en la toma de decisiones democrática avanza:

- permitiendo la propiedad privada de los medios de comunicación y asegurando la imparcialidad de los medios públicos;
- garantizando que los gobiernos y los partidos políticos tomen las medidas para aumentar el número de mujeres en el parlamento y proponiendo a mujeres para puestos claves de gobierno;
- desarrollando educación cívica en las escuelas, organizaciones no gubernamentales, partidos políticos y medios de comunicación para eliminar las barreras culturales, de actitud y legales a la participación de las mujeres en el proceso político y económico;
- incentivando a los gobiernos y a las legislaturas para que hagan énfasis en incrementar la viabilidad de las organizaciones no gubernamentales, incluyendo la eliminación de barreras y exención de impuestos.

El logro de un buen gobierno, el mejoramiento de la administración, el control de la corrupción y el fortalecimiento de la ley pueden avanzar:

- instituyendo mecanismos de información pública, tales como leyes de información y la publicación de las regulaciones;
- despolitizando y profesionalizando el servicio civil; y
- implementando un programa completo para combatir la corrupción, incluyendo instituciones tales como comisiones independientes anticorrupción, auditores generales, códigos de conducta, reglas financieras y procesos de revisión.

Como resultado de esta conferencia, deseamos establecer los mecanismos comunes entre nuestros países para continuar compartiendo ideas y experiencias a través de programas de intercambio, un sitio Web interactivo y otros medios. También buscamos trabajar juntos en una variedad de foros internaciones, para promover los principios democráticos y sus prácticas.

La comunidad internacional debe renovar este compromiso con los países que trabajan para construir las instituciones y procesos democráticos, y dedicar recursos para esta tarea. En particular, la comunidad donante y las instituciones financieras deben considerar las políticas de préstamos, ayuda y deuda, y dar prioridad a estos países, implementando reformas políticas y económicas. Estas reformas deben incluir las medidas que ayuden al avance en la participación popular, la celebración de elecciones y legislaturas confiables, y a mejorar la transparencia y confiabilidad de los gobiernos.

Fuente: CIPE, *Reforma Económica Ahora*, 1, 2000.

11.0 APENDICE B: AGENDA DEL TALLER Y LISTA DE PARTICIPANTES

Hora	Agenda/Participantes	Organización/País
9:30-9:45	Bienvenida y Palabras de Introducción: John D. Sullivan, Ph.D.	Centro Internacional de la Empresa Privada, CIPE, EEUU
9:45-10:15	Conferencistas presentaron diferentes perspectivas teóricas, prácticas y regionales	
	Lee Benham, Ph. D	Universidad de Washington, St. Louis Missouri, EEUU
	Roberto Carvalho, Ph.D	Instituto Atlántico, Brasil
	Chris Darroll	Proyecto de la Pequeña Empresa, Africa del Sur
	Petar Ivanovic, Ph.D	Centro para la Empresarialidad, Yugoslavia
	Embajador Ozdem Sanberk, Ph.D	Fundación Turca para los Estudios Económicos y Sociales, Turquía
10:15-12:15	Mesa Redonda y Sesión de Estrategia <ul style="list-style-type: none"> • ¿Cuáles son las barreras a la participación en el sector formal? • ¿Cuáles son los ejemplos de éxito o las mejores prácticas para remover estas barreras? • ¿Cuáles estrategias y / o acciones se deben recomendar para reducir las barreras a la participación en la economía formal en las democracias emergentes? 	
	Moderadores:	
	Laszlo Kallay, Ph.D	Instituto para el Desarrollo de la Pequeña Empresa, Hungría
	John D. Sullivan, Ph.D.	Centro Internacional de la Empresa Privada, EEUU
	Participantes:	
	María del Carmen Aceña	Centro de Investigaciones Económicas Nacionales, Guatemala
	Ion Antón, Ph.D.	Centro Internacional para los Estudios Empresariales, Rumania
	Myriam Arabian	Coordinadora Ciudadana, México
	Marc Bayar	Oficina Global del Centro de la Solidaridad AFL-CIO, EEUU
	Alexandra Benham	Instituto Ronald Coase, EEUU
	Lee Benham, Ph.D.	Universidad de Washington, St. Louis, Missouri, EEUU
	Roberto Carvalho, Ph.D.	Instituto Atlántico, Brasil
	Aurelio Concheso	Centro para la Diseminación de la Información Económica, Venezuela
	Víctor Chmyrov	Museo Memorial de la Represión Política y Totalitarismo, Rusia
	Chris Darroll	Proyecto para la Pequeña Empresa, Sudáfrica
	Dragan Djuric	Confederación de Sindicatos de Libre Comercio de Montenegro, Yugoslavia
	Camilo Ernesto Soares Mochado	Casa de la Juventud, Paraguay
	Emma Ezeazu	Comunidad para la Acción para la Participación Popular, Nigeria
	John Fernández	Confederación Internacional de sindicatos de Libre comercio, Bélgica
	Hugo Fonseca, Ph.D	Centro para la diseminación de la Información Económica, Venezuela
	Somchai Homlaor	Foro-Asia Unión para la Libertad Civil, Tailandia
	Mab Huang	Universidad de Soochow, Departamento de Ciencias Políticas, Taiwán
	Peter Ivanovic, Ph.D	Centro para la Empresarialidad, Yugoslavia
	Davor Juric	Sindicato Autónomo de Sindicatos de comercio, Croacia

	Lazlo Kallay, Ph.D	Instituto para el Desarrollo de la Pequeña Empresa, Hungría
	Penn Kemble	Departamento de Estado, EEUU
	Ana Knezevic	Sindicato Autónomo de Sindicatos de comercio, Croacia
	Catherine Kuchta-Helbling, Ph.D	Centro Internacional de la Empresa Privada, EEUU
	Lydmyla Kudina	Alternativa para la Juventud, Ucrania
	Anthony Lodwick	Federación de Sindicatos de Libre Comercio, Sri Lanka
	Abdel-Fatau Musah, Ph.D.	Centro par la Democracia y el Desarrollo, Reino Unido
	Andrij Nchporuk	Sociedad Lionesa, Ucrania
	Milena Mikova Nedeva	Asociación Oblik, Bulgaria
	Ayoola Modupe Ogunsola Obe	Organización para los Derechos Civiles, Nigeria
	Benjamín O. Oloruntimehin, Ph.D	Centro para el Desarrollo de Políticas, Nigeria
	Alberto Pfeifer	Consejo Empresario de América Latina, Brasil
	Cecilia Barbieri Quino	Oficina del Defensor en Callao y el Cono Norte, Perú
	O. Rudneva, Ph.D.	Centro de Kharkiv para los Estudios de la Mujer, Ucrania
	Embajador Ozdem Sanberk, Ph.D	Centro Internacional de la Empresa Privada, EEUU
	David A. Smith	AFL-CIO, EEUU
	John D. Sullivan, Ph.D	Centro Internacional de la Empresa Privada, EEUU
	André Urani	Secretario de Trabajo, Brasil
	Ancuta Vamesu	Fundación para el Desarrollo de la Sociedad Civil, Rumania
	Raul Araoz Velasco	Cámara de Diputados, Bolivia
	Tim Wu	Foro de Asuntos Públicos de Asia-Pacífico, Taiwán
	John Zemko	Centro Internacional de la Empresa Privada, EEUU
12:15-12:30	Resumen de las Mejores Prácticas, acciones recomendadas, estrategias e iniciativas de política	
	Presentador:	
	Catherine Kuchta-Helbling, Ph.D	Centro Internacional de la Empresa Privada, EEUU

12.0 APENDICE C: LOS PRINCIPIOS GLOBALES DE RESPONSABILIDAD SOCIAL CORPORATIVA DE SULLIVAN

Los “Principios Globales de Sullivan”, adoptados por varias compañías multinacionales durante el último año, fueron presentados en las Naciones Unidas en noviembre de 1999, por el Ministro Bautista León H. Sullivan de Estados Unidos. En 1997, el Reverendo Sullivan hizo un bosquejo de un código de conducta corporativo para las empresas estadounidenses que operan en Sudáfrica buscando abolir las políticas de discriminación en este país. Según sus palabras, el objetivo de estos principios es “apoyar la justicia económica, social y política en las compañías donde desarrollen sus negocios”, incluyendo el respeto a los derechos humanos y la igualdad de oportunidades de trabajo para todos.

Los Principios

Como una empresa que apoya los Principios Globales de Sullivan se respetará la ley, y como un miembro responsable de la sociedad aplicaremos estos principios con integridad y en consistencia con el rol legítimo de nuestro negocio. Desarrollaremos e implementaremos las políticas, procedimientos, entrenamiento y estructuras internas de la empresa, para asegurar el compromiso de estos principios a través de nuestra organización. Creemos que la aplicación de estos principios nos conducirá a un mayor nivel de tolerancia, a un mejor entendimiento entre las personas, y a la construcción de una cultura de paz. De acuerdo con esto:

- Expresaremos nuestro apoyo a los derechos humanos universales, y particularmente, a los de nuestros empleados, de las comunidades en las que trabajamos y a aquellos con quienes hacemos negocios.
- Promoveremos la igualdad de oportunidades de nuestros empleados a todo nivel con respecto a temas tales como color, raza, género, edad, origen étnico o creencia religiosa, y trabajaremos sin ningún tipo de tratamiento inaceptable a los trabajadores, tales como la explotación de niños, castigo físico, abuso de las mujeres, esclavitud u otras formas de abuso.
- Respetaremos la libertad de nuestros empleados de asociarse voluntariamente.
- Compensaremos a nuestros empleados para permitirles satisfacer por lo menos sus necesidades básicas y les daremos la oportunidad de mejorar sus habilidades y la capacidad de aumentar sus oportunidades sociales y económicas.
- Proporcionaremos un lugar de trabajo seguro y saludable; protegeremos la salud humana y el medio ambiente y promoveremos el desarrollo sostenible.
- Promoveremos la justa competencia, incluyendo el respeto a la protección de los derechos intelectuales y otros derechos de propiedad, y no ofreceremos, haremos o aceptaremos pagos indebidos.
- Trabajaremos con los gobiernos y las comunidades en las cuales desarrollamos nuestro negocio, para mejorar la calidad de vida de sus comunidades- su bienestar económico, cultural, educativo y social-, y buscaremos brindar entrenamiento y oportunidades a los trabajadores en desventaja.
- Promoveremos la aplicación de estos principios en las empresas con las que hacemos negocios.

Seremos transparentes en la implementación de estos principios y proporcionaremos la información que demuestre públicamente nuestro compromiso con los mismos.