



El Empoderamiento Legal de los Pobres

Tema

Mecanismos legales para impulsar negocios informales

-Formalización de la Economía Informal-

Validado en el Taller Nacional,
realizado en Ciudad de Guatemala el 4 de octubre de 2007

Ing. Francisco Roberto Gutiérrez Martínez

Ing. Miguel Angel Chavarría Escandón

Quetzaltenango, Guatemala, octubre 2007

V. Mecanismos legales para impulsar negocios informales

Contenido

5.1 Resumen ejecutivo	98
5.2 Introducción	100
5.3 Caracterización de la informalidad en Guatemala	101
5.4 Principales obstáculos para el empoderamiento legal de los pobres	107
5.5 Mecanismos guía para formalizar la economía informal	111
5.6 Conclusiones	115
5.7 Recomendaciones	115
5.8 Referencias documentales	116

5.1 RESUMEN EJECUTIVO

El presente estudio plantea una caracterización de la informalidad en Guatemala, abordada de manera explícita hacia la identificación y planteamiento de mecanismos legales que permitan el mejoramiento de las condiciones de vida de la población pobre.

La informalidad, entendida como un fenómeno socioeconómico es muy antiguo y complejo, sin embargo, tuvo una especial relación con el conflicto armado interno que impactó directamente el área rural del país, afectando principalmente a comunidades y familias de agricultores indígenas con efectos notorios en la desintegración familiar, migración, abandono de terrenos agrícolas y des inversión en el interior del país.

Pese a que en Guatemala organizaciones de la sociedad civil y del gobierno ejecutan acciones para el mejoramiento económico y de calidad de vida de la población en condiciones de pobreza, tales como organización, capacitación, asistencia técnica y micro crédito, se plantea la reflexión sobre cómo estas acciones no han sido integrales, ni han sido acompañadas de una estrategia estatal.

La economía informal es, actualmente, la que más ocupa al trabajador guatemalteco, pero es la menos productiva, por ello es importante analizar las causas de la informalidad en el entendido de que la economía informal no es un problema, sino que el problema está en que no perciben los beneficios de la economía formal.

Los principales obstáculos para que se de la formalización de empresas y con ello el empoderamiento legal son la escasez de empleo formal, principalmente en el área rural, motivado por la falta de inversiones productivas y acentuado por un excedente de fuerza de trabajo, limitado respaldo estatal, complejo acceso al sistema formal y la carencia de una estructura de atención diferenciada.

Considerando las interacciones sociales, culturales y económicas de la informalidad, así como los obstáculos estructurales y operativos que representa, sería irresponsable sugerir la existencia de un mecanismo que por sí mismo permita el tránsito de empresas hacia la formalidad, en beneficio de la población pobre. Por la misma razón, tampoco se puede realizar un análisis propositivo desde una sola óptica operativa, sea esta legal o administrativa.

Por lo antes expuesto es necesario comprender, en primera instancia, que la informalidad es un fenómeno complejo que repercute de forma directa e indirecta en un amplio espectro de variables sociales, económicas y políticas, tanto positivas como negativas, como ingresos, empleo, migración, subsistencia, impuestos, corrupción, pobreza, etc.

El análisis y sistematización de la información facilitaron la identificación de mecanismos estratégicos para superar obstáculos y cuya implementación permitirá el empoderamiento de los pobres, haciéndolos menos vulnerables e incrementando sus oportunidades reales de desarrollo social y económico, al convertir los costos de la informalidad en beneficios para quienes decidan formalizarse.

Asumiendo lo anterior, se considera fundamental abordar el tema desde una perspectiva amplia e integral, planteando cuatro mecanismos guía, totalmente interrelacionados (inversión productiva generadora de empleo a nivel nacional, incentivos sociales, económicos, empresariales y legales; acceso al sistema formal simple y descentralizado y estructura diferenciada de atención), cada uno con una intencionalidad específica, de acuerdo a los obstáculos señalados, pero que en conjunto cimienten las bases para promover un cambio en beneficio de los pobres, de las comunidades y del país.

La entrada a la formalidad es un proceso y no una decisión de un pequeño negocio, puede afectar a dos o más generaciones de una familia, hasta que comprendan y vivan los beneficios que el sistema pueda ofrecerles.

Es necesario fortalecer la capacidad organizativa de grupos sociales vulnerables y hacerles conciencia de que la formalización tiene ventajas estratégicas, asumiendo que su formalización requiere de recuperar la credibilidad en el Estado.

Se evidencia la necesidad y se propone el contar con una estructura pública de atención específica, sustentada en una Política Nacional integral para el fomento de la formalidad que tome en consideración los cuatro mecanismos propuestos en esta investigación.

5.2 Introducción

El documento consta de seis capítulos articulados: introducción, caracterización de la informalidad, obstáculos al empoderamiento¹, mecanismos guía para formalizar la economía informal, conclusiones y recomendaciones.

Las actividades que se producen fuera del ámbito de regulación del Estado, o informales, pueden tener por objeto, en primer lugar, la supervivencia de una persona o de un hogar, a través de la producción directa con fines de subsistencia o de la venta de bienes y servicios en el mercado. En segundo lugar, pueden estar orientadas a mejorar la flexibilidad de la gestión y reducir los costos laborales de las empresas del sector formal, a través de la contratación fuera de planilla y la subcontratación de empresarios informales. En tercer lugar pueden estar organizadas por pequeñas empresas con el objeto de acumular capital, aprovechando las relaciones de solidaridad. Estos tres tipos se denominan respectivamente economías informales de supervivencia, explotación dependiente y crecimiento (Portes, Castells y Benton, 1989, en CEPAL, 2004).

Por lo anterior, el presente estudio inicia con una caracterización de la informalidad en Guatemala, abordada de manera explícita como aquellas actividades productivas, alegales², implementadas por hombres y mujeres, de escasos recursos económicos y bajo nivel educativo, tanto en áreas rurales como urbanas. La razón de este enfoque atiende a que el fin último de la investigación se orienta a la identificación y planteamiento de mecanismos legales que permitan el mejoramiento de las condiciones de vida de dichas personas.

Derivado de las experiencias de empresarios informales y formales, académicos e investigadores, se establecen criterios sobre el origen y continuidad de la informalidad en el país, sus ventajas y desventajas, obstáculos y mecanismos para promover la formalidad; Información recopilada en entrevistas y dos talleres, el primero con un grupo de micro y pequeño empresarios, usuarios de la Fundación para el Desarrollo Integral de Programas Socioeconómicos (FUNDAP) y el segundo taller con un grupo de pequeños y medianos empresarios vinculados con Grupos Gestores³.

Pese a que en Guatemala, organizaciones de la sociedad civil y del gobierno ejecutan acciones para el mejoramiento económico y de calidad de vida de la población en condiciones de pobreza, tales como organización, capacitación, asistencia técnica y micro crédito, se plantea la reflexión sobre cómo estas acciones no han sido integrales, ni han sido acompañadas de una

¹ Como empoderamiento se refiere a la relación individual de ciudadanía que tienen los pobres con las reglas del juego que genera el Estado, ese poder ciudadano frente a las reglas del juego para apalancar con autonomía y con la propia voluntad, y el ejercicio de sus derechos, para salir de la pobreza.

² Con el termino “alegal”, se hace referencia a que las actividades que se desarrollan al margen de la ley , pero que no son ilegales desde la concepción delictiva del término.

³ Los Grupos Gestores son asociaciones civiles, autónomas, no lucrativas, integradas por representantes de sectores productivos, académicos y representantes del gobierno local, orientadas a promover el desarrollo económico local, ubicadas en diversas cabeceras municipales y coordinadas por medio de una red institucional ubicada en la ciudad de Quetzaltenango.

estrategia estatal que les permitan protección legal, servicios de salud, prestaciones laborales, y otros beneficios derivados del reconocimiento de su actividad productiva.

El análisis y sistematización de la información, facilitaron la identificación de mecanismos estratégicos para superar obstáculos y cuya implementación permitirá el empoderamiento de los pobres, haciéndolos menos vulnerables e incrementando sus oportunidades reales de desarrollo social y económico, al convertir los costos de la informalidad en beneficios para quienes decidan formalizarse.

Los mecanismos propuestos constituyen partes fundamentales de un proceso integral, fundamentado en una política de Estado, que se orienta en primera instancia a reducir las causas del surgimiento de negocios informales y en segunda instancia a promover incentivos y facilidades de acceso al sistema formal.

5.3 Caracterización de la informalidad en Guatemala

5.3.1 Definición

Formalidad hace referencia al “modo de ejecutar con la exactitud debida a un acto público” En materia económica, este acto debe juzgarse como todo proceso y requisito que la legislación y las instituciones públicas contemplan⁴. La informalidad, por su parte, se define como "Un conjunto de unidades de producción que son parte del hogar. Estas empresas individuales son unidades que producen bienes y servicios, no constituyen una persona moral distinta del hogar o de los miembros del hogar al cual ellas pertenecen, además no llevan un conjunto completo de cuentas que permitan distinguir las actividades de producción de los gastos del hogar⁵".

Para focalizar la presente investigación hacia la búsqueda de mecanismos que permitan formalizar la economía informal, en beneficio de los pobres, se requiere contar con un enunciado que se ajuste de mejor manera a las condiciones del contexto operativo de la informalidad, es por ello que se plantea la siguiente definición guía de informalidad: “aquella actividad productiva alegal, implementada por hombres o mujeres de escasos recursos económicos y bajo nivel educativo, tanto en áreas rurales como urbanas.”

5.3.2 Auge de la informalidad

La informalidad, entendida como un fenómeno socioeconómico es muy antiguo y complejo, sin embargo, tuvo una especial relación con el conflicto armado interno que impacto directamente el área rural del país, afectando principalmente a comunidades y familias de agricultores indígenas con efectos notorios en la desintegración familiar, migración, abandono de terrenos agrícolas y des inversión en el interior del país.

⁴ CIEN. Carta Económica. Economía informal en Guatemala. La regla no la excepción. 2005.

⁵ Organización Internacional del Trabajo. 1993

De acuerdo al PNUD (1990), las causas para las migraciones masivas son estructuralmente determinadas y consecuencia del modelo de desarrollo económico imperante en Guatemala, en términos generales se puede señalar que a partir de la década de 1980 la migración como estrategia de sobre vivencia creció en volumen y complejidad. De acuerdo a Menjivar y Perez, 1989, en la década de 1980, el ajuste del mercado laboral se realizó principalmente por la vía del crecimiento del sector informal.

Actualmente, por el incremento de la población rural, la baja inversión productiva en el interior del país, los altos niveles de subempleo y el déficit de inversión social, que mantienen en precarias condiciones a las comunidades rurales y urbano marginales, surgen miles de negocios informales como alternativa para que las familias se agencien de un ingreso económico. Las oportunidades de empleo formal son mínimas, en parte por el déficit general de empleo del país, pero principalmente por el bajo nivel educativo y la condición socio cultural de dichas personas.

Según De Soto (1986), el principal elemento que explica la existencia de las actividades informales son los altos costos de la formalidad, además indica que la principal causa de la informalidad no es tanto el deseo de evadir impuestos, si no mas bien la imposibilidad de cumplir la regulación excesiva, que implica ser formal. Otro factor causal del estatus informal es que sus activos no pueden convertirse en “bienes económicamente productivos”, tales como una garantía de pago de un préstamo, debido a que no cuentan con los respectivos derechos de propiedad o por la carencia de una ley de garantías mobiliarias. Sin derechos legalmente protegidos, los empresarios, con insuficiente acumulación, tienen dificultad para acceder a crédito y muy pocas opciones para fortalecer su personal, hacer inversiones de largo plazo, especializarse y volverse competitivos, lo que implica miles de millones de activos invertidos en negocios informales, a pequeña escala, a corto plazo y con baja rentabilidad. Esto conlleva a pensar que la razón principal por la que tantas personas no participan en la economía formal es porque las estructuras y la legislación no lo facilitan.

5.3.3 Quiénes integran la informalidad y en dónde se ubican

De acuerdo a la Universidad de San Carlos de Guatemala –USAC- (1998), el sector informal está conformado por hombres y mujeres, en igual proporción, de edades muy diversas que van desde los 16 hasta los 62 años, con bajo nivel educativo, en su mayoría son indígenas que han migrado a las ciudades y centros urbanos para implementar actividades productivas, generalmente asociadas con el comercio menor y servicios, aunque en sus comunidades también desarrollan actividades de producción agrícola o artesanal.

La informalidad prolifera en viviendas (58%) y en la vía pública (42%), generalmente en condiciones precarias, mínimo espacio y limitados servicios. El efecto de reducción de costos fijos (alquileres, impuestos, regalías, etc.) les permite ofrecer precios más bajos que los de empresarios formales, pero sin ningún tipo de garantía o respaldo y sin posibilidades de crecimiento real. Se estima que los trabajadores del sector informal trabajan aproximadamente 10 horas diarias, generando ingresos promedio de Q. 1,000 mensuales (US \$ 130.00), menos del

50% del ingreso que obtienen obreros y otros empleados formales, quienes trabajan menos horas diarias.⁶

En cuanto a la calidad de trabajo, los empleos que genera el sector informal frecuentemente se desarrollan en condiciones inseguras y son muy inestables. Los derechos de los trabajadores son mínimos, especialmente en lo que respecta al cumplimiento de las normas de seguridad, jornadas de trabajo y el pago de salarios, que generalmente es inferior al salario mínimo.

El Estado, por medio del Viceministerio de Desarrollo de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa, reconoce y respalda a las micro, pequeñas y medianas empresas (MIPYMES) tanto formales como informales, por medio de procesos de organización, capacitación y asistencia financiera, identificándolas en más de 30 actividades de producción, servicios y comercio, entre las que se encuentran talleres de autos, sastrerías, carpinterías, zapaterías, venta de ropa, artesanías, panaderías, tapicerías, salones de belleza, modistas, imprentas, taxis, vendedores ambulantes de dulces y cigarrillos, pequeñas tiendas, puestos de mercado, etc.

La informalidad se encuentra distribuida en todo el país, especialmente en mercados y terminales de buses, no obstante existen centros de concentración de la informalidad, estos se ubican en las ciudades de Guatemala, Sololá, Totonicapán, Quiché y Jalapa.⁷

Es necesario enfatizar que la mayoría de actividades productivas informales son implementadas por personas pobres, aunque también se identifican actividades productivas informales implementadas por personas no pobres. En ese sentido y en el presente documento, se aborda el tema de la formalidad dirigido hacia el primer grupo indicado, es decir, hacia el fortalecimiento de las actividades informales de personas pobres.

5.3.4 Impacto de la informalidad en el país

Guatemala ocupa una superficie de 108,889 Km², con una población de 13,334,770 habitantes, mismos que se distribuyen en un 60% en áreas rurales y 40% en áreas urbanas. La población es relativamente joven, ya que un 45% del total es menor de 15 años⁸. La tasa de crecimiento demográfico es de 2.4% anual. Guatemala presenta un bajo índice de desarrollo humano (0.673) que le ubican en el lugar 118 de 177, según la clasificación del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD, 2004. Consecuentemente sus indicadores sociales y económicos están dentro de los más bajos de Latinoamérica: 23.97% de analfabetismo; esperanza de vida al nacer de 68.2 años; mortalidad infantil de 48/1,000; desnutrición crónica infantil en menores de 5 años 49% y 68% en niños indígenas; población con acceso a servicios de salud 34%, agua potable 62%, saneamiento ambiental 60%.⁹

⁶ Ministerio de Economía. Documento analítico sobre caracterización nacional de oferentes de servicios financieros especializados en micro finanzas para MIPYMES. 2005.

⁷ Economía informal como porcentaje de la PEA, 2004, por regiones. Termómetro económico, CIEN. 2005.

⁸ Proyección para el año 2007, con base en el XI censo de población 2002.

⁹ Instituto Nacional de Estadística. Proyecciones de población y lugares poblados con base al XI censo de población y VI de habitación. 2002.

La pobreza general afecta a 6,368,360 personas (55.9% de la población total), de las cuales 1,791,465 personas (15.7%) están en situación de pobreza extrema. El 18% se ubica en áreas urbanas y el 82% en áreas rurales. El 56% es indígena y el 44% no indígena.¹⁰

Conceptualmente la pobreza es más amplia que la falta de ingresos, es una privación en muchas dimensiones: Ser pobre implica tener limitaciones para satisfacer los requerimientos de alimentación, educación, vivienda y salud¹¹.

La Población Económicamente Activa (PEA) de Guatemala es de 4.99 millones de personas, de las cuales 3.74 millones (75.3%) trabajaban en actividades informales. El 89.4% de la PEA rural y el 61.2% de la PEA urbana son informales. Lo anterior pone en perspectiva que la economía informal es lo sobresaliente dentro del contexto económico nacional¹².

De acuerdo a la Encuesta Nacional de Empleos e Ingresos, ENEI, 2004. El 63.4% de los trabajadores del país, son informales (32.3% por cuenta propia; 10.8% jornaleros o peones; 17.5 trabajadores no remunerados y 2.8% empleados domésticos)

El sector formal, representado por 1.23 millones de personas (24.7% de la PEA) aporta el 63% del Producto Interno Bruto (PIB), en tanto que 3.74 millones de personas (75.3% de la PEA) aportan solamente el 37% del PIB¹³, esto evidencia que la economía informal es, actualmente, la que más ocupa al trabajador guatemalteco, pero es la menos productiva, por ello es importante analizar las causas de la informalidad en el entendido de que la economía informal no es un problema, sino que el problema es que no reciben los beneficios de la economía formal, como el uso de los contratos, crédito, capacitación, expansión, etc. También es de suma importancia el generar suficientes oportunidades de trabajo formal, para evitar la informalidad y la migración.

Queda claro que la economía informal constituye el soporte económico para la subsistencia de la mayoría de la población guatemalteca, pero no necesariamente constituye una alternativa para el desarrollo del país.

La fuerte presencia de la economía informal provoca que las estadísticas oficiales provean indicadores equivocados y que las políticas macroeconómicas sean poco efectivas. Schneider y Enste (2000) señalan que la presencia de una economía informal grande, puede generar un problema de Free-Riding (el viajero gratuito) sobre los servicios públicos, esto puede guiar a un sentido ilícito y profundo de desconfianza en la habilidad del sistema político de gobernar: El riesgo político de tener una economía informal en crecimiento, radica en que el gobierno pierde credibilidad ante la población y se pierde el respeto a la ley y las instituciones que le dan soporte.

Las actividades fuera de la economía formal disminuyen los ingresos del gobierno y se reduce la prestación de bienes y servicios públicos necesarios para las empresas, tales como sistemas judiciales, oficinas administrativas, carreteras y servicios sociales de salud, educación y otros para la población. Como resultado, se reduce la calidad de los servicios y las oportunidades de

¹⁰ Encuesta Nacional sobre condiciones de vida (ENCOVI) 2000 - Proyección del INE.

¹¹ Gobierno de Guatemala. El Drama de la Pobreza en Guatemala. Febrero de 2001

¹² Encuesta Nacional de Empleos e Ingresos –ENEI-. INE- (2004)

¹³ Calculo en función de datos deL ENEI, INE 2004.

empleo, adicionalmente se reducen los niveles de productividad de los empresarios, baja la moral tributaria, lo cual obliga a incrementar el monto y la exigencia de recaudación de impuestos y provoca que las empresas dejen la economía formal y reinicie el círculo vicioso.

Lo antes expuesto conduce al financiamiento inflacionario, el cual desestabiliza la economía y crea distorsiones en la distribución de los recursos; las empresas en el sector informal tienen ventajas ilícitas en los mercados de trabajo puesto que estas empresas no son sujetas a regulaciones laborales.

El riesgo de hacer negocios en la economía informal y la dificultad de obtener fondos de los mercados de capital, guían a la economía informal a enfocarse en el corto plazo, a desaprovechar las economías de escala y las inversiones. Como consecuencia, la economía informal tiende a descapitalizar sus valores o a operar más en trabajo intensivo.

El sector informal no cuenta con espacios reales de participación, el respaldo que les ofrecen instancias como el Viceministerio de Desarrollo de la Microempresa, Pequeña y Mediana Empresa y la Federación de la Pequeña y Mediana Empresa Guatemalteca (FEPYME), es de carácter técnico-financiero específico. Por lo anterior muchas de estas empresas se ven inmersas en procesos de corrupción, debilitando y disminuyendo la credibilidad de las instituciones públicas, o se adscriben a entidades diferenciadas como los sindicatos.¹⁴

5.3.5 Ventajas y desventajas de la informalidad

Cuando se habla de ventajas y desventajas de la informalidad es importante preguntarse para quién son las ventajas y desventajas: ¿Para los empresarios que trabajan en el sector informal o formal?, ¿para el Estado?, ¿para el resto de la sociedad? Por la orientación de la presente investigación no se hacen relaciones causa-efecto, únicamente se procesa la información de forma tal que sirva de base para orientar el análisis y la construcción de mecanismos que conserven los aspectos positivos y reviertan los efectos negativos de la informalidad dentro del sistema formal. Dentro de las ventajas identificadas destacan las siguientes:

- La informalidad permite que un pequeño negocio pueda trabajar casi inmediatamente, ya que elude los trámites lentos y engorrosos de legalización de empresas.
- Los negocios de este tipo requieren de poco capital y operan con bajos costos, en consecuencia la inversión para empezar a operar es baja.
- Ante los altos índices de pobreza, la economía informal provee productos a precios bajos.
- El sector informal es importante fuente generadora de empleo para el país.
- La informalidad constituye un paliativo para evitar la pobreza extrema.
- No fomenta el paternalismo y evita que las personas no sean dependientes de ayudas estatales o privadas.
- No invierten tiempo ni dinero en licencias, rentas, empleados administrativos, cumplir leyes tributarias, mantener servicios básicos, cumplir con las regulaciones laborales, etc.

¹⁴ Ver caso de la Unión de Trabajadores de Quetzaltenango en numeral 3.3. Carencia de incentivos reales.

- Producen bienes y servicios a bajo costo relativo¹⁵
- Se puede cambiar de actividad económica con total facilidad.

Dentro de las desventajas identificadas destacan las siguientes:

- La comercialización de productos y servicios se desarrolla únicamente en el ámbito local.
- No tienen acceso a crédito en el mercado financiero formal y el mercado de las organizaciones no gubernamentales (ONG) es más caro, ateniendo al alto riesgo por ausencia de garantías reales y costos de capacitación y asistencia técnica vinculados. Además las ONG no tienen economías de escala como los bancos.
- No contribuyen ni tienen acceso a los servicios del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social (IGSS), del Instituto de Recreación de los Trabajadores de la Empresa Privada (IRTRA) o del Instituto Técnico de Capacitación y Productividad (INTECAP), etc., lo cual repercute negativamente en el núcleo familiar.
- Limitadas oportunidades de mejorar su tecnología.
- Se genera empleo sin protección, poco remunerado, volátil y en malas condiciones generales y sin ningún tipo de prestaciones.
- Los productos y servicios en la informalidad no ofrecen garantías y son de poca calidad.
- La Superintendencia de Administración Tributaria (SAT) puede cerrar el negocio en cualquier momento y las municipalidades pueden desalojar a aquellos ubicados en la vía pública.
- La informalidad constituye una opción para subsistir, pero no para desarrollarse.
- La informalidad limita la agremiación a cámaras y asociaciones de respaldo.
- Baja capacidad de consumo que no estimula el crecimiento económico y el desarrollo nacional.
- Genera competencia desleal, en detrimento de las actividades económicas que cumplen con el pago de impuestos, la afiliación al sistema de seguridad social, los registros sanitarios y normas de salud, medio ambiente y otros, poniendo en peligro las fuentes de empleo generadas por los formales y alimentando el ciclo de la informalidad.
- Se reduce el nivel de productividad y competitividad.
- Corroe a todo el sistema económico del país, debido a la falta de tributación, lo que afecta la recaudación para desarrollar los programas y proyectos nacionales.

5.3.6 Costos y riesgos de la informalidad

De acuerdo a De Soto (1986), aunque la informalidad ha surgido para evitar los altos costos de funcionamiento dentro de lo formal, la informalidad no es el mejor sector para funcionar, ya que incurren en costos muy altos, los cuales muchas veces no pueden ser cuantificables, es por ello que si llegaran a conocer dichos costos y sus desventajas, voluntariamente se registrarían y legalizarían; siempre y cuando el procedimiento fuera sencillo.

De Soto menciona y distingue entre los costos de ser ilegales y los costos de no contar con una buena ley. Lo último se refiere a los costos derivados de no tener acceso a mecanismos e instrumentos legales eficientes. Los costos de ser ilegales se pueden dividir en tres: el primero de ellos se refiere a los costos que las empresas deben de pagar por evitar ser descubiertos en la

¹⁵ Operar en la economía informal implica pérdidas directas adicionales que incrementan los costos de producción, aunque no son reconocidos ni cuantificados por los empresarios, estos incluyen recursos gastados en sobornos por no pagar licencias e impuestos o por recibir servicios de forma anómala.

operación informal y sobornos a autoridades para evitar la sanción respectiva (este costo también implica que las empresas se mantengan pequeñas, perdiendo los beneficios de la economía de escala); el segundo costo se refiere a las transferencias netas (impuestos indirectos por la compra de bienes e insumos, inflación y pérdida de poder adquisitivo por manejo de dinero en efectivo y tasas de interés por crédito intermediado); el tercer tipo de costo es por evitar el pago de impuestos y leyes laborales (que implica empleados de bajo nivel productivo, mano de obra no calificada, sin tecnificación).

La falta de derechos de propiedad reduce los incentivos a las personas para realizar mejoras mediante inversión, ya que no tienen la certeza de que pueden apropiarse los beneficios de los mismos. La falta de derechos de propiedad implica que el propietario tiene que incurrir en costos adicionales para defender sus posesiones.

5.4 Principales obstáculos para el empoderamiento legal de los pobres.

Los obstáculos o limitantes que tiene el sistema y que obliga a la exclusión de los pobres de sistemas mejor estructurados, con una participación más efectiva y dinámica en la economía nacional y que les represente una oportunidad de desarrollo integral, se pueden ubicar en dos grupos: el primero es de naturaleza estructural y constituye la escasez de empleo formal, principalmente en el área rural, motivado por la falta de inversiones productivas y acentuado por una población relativamente joven que genera un continuo excedente de fuerza de trabajo.

El segundo grupo comprende elementos de naturaleza operativa, como la complejidad del acceso al sistema formal (centralizado y burocratizado), la carencia de incentivos reales y la carencia de una estructura diferenciada con atención en el nivel local, ambos contextos se describen a continuación.

5.4.1 Escaso empleo formal y excedente de fuerza de trabajo.

La población guatemalteca es muy joven, el 45% del total es menor de 15 años¹⁶, y anualmente se incorporan al mercado laboral alrededor de 100,000 personas, de las cuales se estima que solamente alrededor de 24,000 consiguen empleo, el excedente de fuerza laboral es muy grande, se acumula año tras año y aún cuando la economía ha estado creciendo durante los últimos 10 años entre el 3% y 4% en promedio anual, tal crecimiento ha sido insuficiente para cerrar la brecha existente.¹⁷

La atracción y promoción de inversiones es fundamental para el desarrollo económico, pero se necesita contar con mecanismos institucionalizados que garanticen la certeza y transparencia en la gestión de los negocios, es decir reglas tributarias y laborales claras que reduzcan la incertidumbre y se promueva la generación del empleo productivo.

¹⁶ Proyección para el año 2007, con base en el XI censo de población 2002.

¹⁷ Red de Instituciones de Micro finanzas de Guatemala. REDIMIF. Impacto de la propuesta de reforma fiscal en las instituciones sin fines de lucro que apoyan a la MIPYME en Guatemala. 2004.

Aunque existen casos aislados e intenciones de inversión productiva en el interior del país, estos se han visto limitados por varias causas, entre las que destacan la falta de infraestructura física apropiada, como carreteras, energía eléctrica industrial, puertos o aeropuertos, facilidades administrativas descentralizadas, etc.

Lo sobresaliente es la urgente necesidad de generar empleo en el interior del país, para evitar migraciones, informalidad, desintegración familiar y mayor pobreza. Existe una diversidad de recursos y potenciales actividades económicas que pueden ser promovidas en beneficio de las comunidades, pero son mínimos los esfuerzos estatales y limitados los esfuerzos privados en este sentido, por lo cual no se visualizan cambios sustanciales en los próximos años.

5.4.2 Limitado respaldo Estatal.

El Gobierno de la República de Guatemala, a través del Viceministerio de Desarrollo de la Microempresa, Pequeña y Mediana Empresa, estableció en 2005 la Política Nacional para el Desarrollo de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas, que comprende diversas áreas de actuación, en donde se han realizado importantes acciones, como la creación de un directorio de prestadores de servicios financieros y de desarrollo empresarial, anteproyectos de ley para facilitación del sistema financiero, crédito¹⁸, capacitación, asistencia técnica, montaje de ferias y la creación y puesta en funcionamiento de la ventanilla ágil para la inscripción y registro de empresas, que comprende el uso de un único formulario, en un solo lugar de trámite. La única ventanilla ágil se ubica en la ciudad capital y se asume que sólo facilita el proceso a quienes de cualquier forma se van a formalizar. Además, dicha ventanilla se promueve por medios electrónicos (internet), acción contraproducente, sabiendo que la conectividad a nivel nacional es muy baja y que los informales, generalmente pobres y ubicados en todo el país, no cuenta con la formación necesaria para utilizar estas herramientas.

Lo anterior se deriva del macro enfoque de la política, ya que el sector de las MIPYME es muy amplio y resulta inconveniente pretender atender a una gran diversidad de sectores y actores, sin hacer algún tipo de diferenciación (situación económica, ubicación, nivel educativo, área de actividad, etc.), por lo anterior se puede asumir que la política es genérica, no diferenciada y por lo tanto no contempla acciones para los pobres, por medio de su participación en la formalidad.

En los países latinoamericanos la economía informal se contempla de manera errónea, dentro de las MIPYME como un segmento de subsistencia, lo cual les otorga algunos beneficios sociales y económicos como organización, capacitación y micro-crédito, derivados principalmente del actuar del gobierno, ONG y de organismos de cooperación internacional, pero por su condición de subsistencia, no por su integración al sistema productivo formal. Y aunque no se objeta dicho respaldo, se considera necesario proponer una diferenciación que motive la creación y

¹⁸El crédito estatal dirigido al sector MIPYME es intermediado por entidades de segundo piso (cooperativas, asociaciones de productores y fundaciones). Los principales oferentes de financiamiento son las ONG's, con montos y características apropiadas al sector, pero con tasas de interés comparativamente mayores, por los servicios paralelos de capacitación y asistencia técnica que ofrecen. Por su parte, los bancos, tienen una cartera muy reducida, ya que aunque ofrecen tasas de interés competitivas, los montos mínimos son superiores a las necesidades y sus productos financieros tienen características que no se adecuan totalmente al sector. En ningún caso se trabaja directamente con empresarios, ni se establece como requisito su condición de formalizado.

aplicación de políticas públicas específicas, en respaldo de las actividades productivas implementadas por los pobres, estimulando su formalización pero tratándolas de forma separada de aquellas relacionadas con empresario no pobres y de actividades delictivas que operan al margen de la ley.

La necesidad de dichas políticas públicas se hace evidente en el tema de la seguridad social, ya que los empresarios y trabajadores pobres (generalmente informales), no obtienen el respaldo de las entidades públicas, como el IGSS, IRTRA, Ministerio de Trabajo, etc.

En Guatemala, el IGSS es la organización responsable de la seguridad social para los trabajadores del Estado y de la iniciativa privada. Entre los servicios más importantes que el IGSS ofrece para sus afiliados están: el programa de IVS, el cual básicamente proporciona a los beneficiarios una pensión monetaria, por invalidez, vejez, o sobrevivencia. El otro programa es el EMA, el cual cubre enfermedad común maternidad y accidentes. En ambos programas se cubre tanto al afiliado como a su familia, pero con ciertas limitaciones (por ejemplo, el subprograma de enfermedad común cubre a los hijos de los trabajadores menores de cinco años en enfermedad).

Las empresas con menos de tres trabajadores en el departamento de Guatemala y menos de cinco en el resto del país, no están obligadas a contribuir al seguro social (por lo tanto no reciben estos beneficios). Todas las empresas informales, al no estar afiliadas al IGSS, no pueden hacer uso de los servicios que éste presta y, aunque se señalan deficiencias en la calidad de los servicios, constituyen la única alternativa en el tema de las pensiones.

Por otra parte y derivado de la falta de políticas específicas de atención e integración del sector informal, es la distorsión de procesos socioeconómicos en donde el clientelismo político es el detonante de fenómenos adversos, que lejos de promover y motivar la formalidad, contribuyen a hacer más complejo el sistema y generan barreras a las acciones de formalidad, uno de ellos, es el caso de la entidad sindical independiente denominada Unión de Trabajadores de Quetzaltenango (UTQ), que implementó un proceso de identificación de comerciantes informales y su “adscripción” al movimiento sindical, extendiéndoles carné que les confiere, sin respaldo legal, derechos sobre las ocupaciones que realizan en la vía pública y mercados.

Dicha adscripción tiene un costo mensual y se estima que a la fecha se han emitido cerca de 5,000 credenciales. Si bien es cierto constituye un espacio político para la defensa de sus intereses, los intereses que defiende este movimiento generalmente están por encima de las ordenanzas municipales (como la invasión de la vía pública), además, el hecho de tener que realizar un pago mensual obligatorio por dicha participación, hace que se incrementen los costos de la informalidad.

5.4.3 Complejo acceso al sistema formal, centralizado y burocratizado

Un sistema apropiado debe permitir a los empresarios el acceso rápido, seguro y barato a la formalidad, así como gozar de la responsabilidad limitada. Debe proveer a los empresarios los mecanismos necesarios para que puedan expandir sus mercados y trasladarse de una actividad a otra hasta encontrar aquella en la que sean más productivos.

Desde el punto de vista legal, en Guatemala no existen impedimentos al proceso de formalización de empresas, el problema radica en los procesos y requisitos que dicha normativa plantea, ya que para los empresarios informales resulta difícil el conocer y superar la multiplicidad de trámites y requisitos necesarios para acceder a la formalidad, mismos que se realizan en diversos lugares físicos diferentes, por medio de procesos altamente burocratizados, que restan eficiencia e implican muchos días de gestión. Lo anterior sin considerar que los empresarios no ven que la formalidad les reporte algún beneficio, para ellos, sus trabajadores o su empresa, por lo que prestan poco interés en formalizarse.

Estudios realizados por el Instituto Libertad y Democracia¹⁹, analizan las formas legales de organización empresarial más utilizadas por los empresarios guatemaltecos en el desarrollo de sus actividades mercantiles, siendo éstas las siguientes: comerciantes individuales, sociedad anónima, cooperativas y asociaciones de productores o comerciantes.

Asimismo, se analizó la situación de entidades vinculadas: Registro Mercantil, SAT, IGSS, Ministerio de Trabajo, otras entidades del Gobierno central (Ministerios de Ambiente y Recursos Naturales, Salud, , Agricultura, Gobernación, Economía, Educación, Energía y Minas, Cultura y Deportes, Comunicaciones e Instituto Guatemalteco de Turismo); oficinas municipales (construcción, transporte, publicidad, telecomunicaciones) y concluyen que su funcionamiento es deficiente y genera una serie de obstáculos que limitan el desarrollo empresarial en el país. La actual estructura legal y operativa para la formalización empresarial no satisface las características y requerimientos de los empresarios, en especial afecta a los micro y pequeños empresarios, ocasionando barreras que desmotivan su interés, pero que a la vez les impiden importantes beneficios, tales como el acceso al crédito, posibilidades de expansión, formación de recurso humano y en general el goce de los beneficios de la legalidad. , dentro de dichas barreras se citan las siguientes:

- Legislación compleja, abundante y dispersa
- Alto costo de la asesoría laboral profesional
- La bonificación incentivo por productividad no cumple su objetivo²⁰
- Altos costos por finalización del vínculo laboral: Indemnización, daños y perjuicios.
- La antigüedad de un trabajador es más importante que su productividad o su capacidad para la determinación de su salario o ascensos en el puesto.
- Duplicidad de requisitos para las empresas que cuentan con diez trabajadores o más por falta de interconexión entre entidades públicas.
- Aportación al IRTRA, obligatoria para el patrono y que no beneficia a todos los trabajadores²¹.

¹⁹ Instituto Libertad y Democracia. Evaluación preliminar de la economía extralegal en 12 países de Latinoamérica y el Caribe – Reporte de la investigación en Guatemala. S.f.

²⁰ La legislación laboral guatemalteca impone al patrono una serie de prestaciones laborales adicionales al pago del salario como: el aguinaldo, Bono anual, vacaciones y bonificación incentivo por productividad. Si bien la bonificación incentivo tuvo como objetivo al momento de su creación premiar la productividad de los trabajadores y ser un incentivo para su mejor desempeño terminó siendo una obligación más que impone la ley al patrono, quien debe pagar a todos los trabajadores la suma mensual de Q.250.00 sin importar su productividad. Las cargas adicionales para el patrono son un incentivo para el incremento de la informalidad. Los empleadores buscarán librarse de los pasivos laborales contratando a los trabajadores con salarios inferiores a los que por ley les corresponde y sin derecho a ninguna prestación.

- La capacitación a los trabajadores por parte del INTECAP, no es accesible a todos los trabajadores y significa una aportación obligatoria para el patrono. (sólo el 21% de los trabajadores inscritos en el IGSS participan de este beneficio).

5.4.4 Carencia de una estructura de atención diferenciada

El Ministerio de economía, por medio del Viceministerio de la MIPYME, según la política antes referida, es el ente rector del sector y coordinador de propuestas a nivel interinstitucional en materia de simplificación administrativa, adecuación fiscal y otras acciones que favorezcan la formalización de empresas de menor dimensión, pagando impuestos pero con acceso a las prestaciones formales como jubilación y seguro social, acceso a crédito y a sistemas de capacitación y formación profesional.

A casi dos años del lanzamiento de la política antes citada, el Viceministerio cuenta con cinco sedes regionales, ubicadas en cabeceras departamentales, lo cual supone un mecanismo de coordinación y estandarización en centros de servicios e información de mercados para los empresarios, creación de incubadoras de empresas y talleres de acondicionamiento. Lamentablemente los recursos y ámbito de acción de dichas oficinas son muy limitados, concentrando su actividad en la coordinación de acciones de capacitación y crédito con entidades intermediarias, sin tener dentro de sus ejes operativos la formalización de empresas. Por su parte, las organizaciones no gubernamentales tampoco realizan acciones orientadas a promover la formalidad empresarial, asumiendo que es función del Estado.

La política también promueve la participación ciudadana, a través de la articulación de representantes de instituciones vinculadas, por medio del Consejo Nacional para la Competitividad Empresarial. No obstante es un modelo centralizado. En síntesis aunque la política ofrece importantes modificaciones, su implementación es muy restringida, no se visualiza presencia real en el interior del país, ni plantea atractivos para formalizar una empresa.

5.5 Mecanismos guía para formalizar la economía informal

Considerando las interacciones sociales, culturales y económicas de la informalidad, así como los obstáculos estructurales y operativos antes descritos, sería irresponsable sugerir la existencia de un mecanismo que por sí mismo permita el tránsito de empresas hacia la formalidad, en beneficio de la población pobre. Por la misma razón, tampoco se puede realizar un análisis desde una sola óptica operativa, sea esta legal o administrativa. Por ello es necesario comprender, en primera instancia, que la informalidad es un fenómeno complejo, que repercute de forma directa e indirecta en un amplio espectro de variables sociales, económicas y políticas, tanto positivas como negativas, como ingresos, empleo, migración, subsistencia, impuestos, corrupción, pobreza, etc.

²¹ Es conocido que existen empresas que no reportan la totalidad de salarios o de trabajadores y por tanto no los afilian al IRTRA. Además no todos los trabajadores utilizan el servicio pues les implica un costo adicional (en transporte, comida y alojamiento) que únicamente los trabajadores con cierto nivel económico pueden costear.

Asumiendo lo anterior, se considera fundamental abordar el tema desde una perspectiva amplia e integral, planteando mecanismos guía, totalmente interrelacionados, cada uno con una intencionalidad específica, pero que en conjunto, cimienten las bases para promover un cambio en beneficio de los pobres, de las comunidades y del país. Es por ello que los cuatro mecanismos guía que se describen a continuación no deben interpretarse como opciones independientes, ya que de forma conjunta buscan establecer las condiciones necesarias para formalizar la economía informal.

Algunos de los planteamientos no son nuevos, han sido propuestos de forma individual en diferentes foros e instancias, ahora se proponen como parte de una política integral y específica, orientada a favorecer a los pobres, y como tal deberá ser promovida y divulgada en todo su contexto, proyectando los alcances, resultados e impacto que puede tener en la reducción de la pobreza.

Es necesario recalcar que los mecanismos que se sugieren tienen una focalización hacia la economía informal, tal y como fue definida en el capítulo dos. Su enfoque no es la captación de impuestos, es la superación de la pobreza, y de ninguna forma contempla a aquellas personas o empresas que desarrollan actividades ilícitas delictivas estas deberán ser tratadas de forma particular, como establece la legislación correspondiente.

5.5.1 Inversión productiva, generadora de empleo a nivel nacional.

Ha quedado establecido que la falta de oportunidades para la población, en comunidades tanto rurales como urbanas, constituye el detonante para que una persona emigre y/o se incorpore a la economía informal, como mecanismo de subsistencia. Es por ello que el primer mecanismo guía propuesto se orienta a promover inversión productiva, generadora de empleo a nivel nacional.

Esta inversión puede darse por dos vías: la primera es con inversión externa (de afuera de la comunidad) con el montaje de empresas que generen oportunidades de empleo sostenido y de calidad; esta vía requiere de un clima de negocios apropiado que comprende infraestructura, servicios, seguridad, etc. Sin embargo, son muy pocas las entidades que promueven el mejoramiento de estas condiciones, generalmente deficientes en el interior del país. Las ONG y el apoyo internacional al desarrollo han tenido un importante papel en este sentido, sin embargo se puede fortalecer aún más esta labor.

La segunda vía es el estímulo de la empresarialidad o promoción de inversión interna, que se da por medio de procesos de organización socio productiva, capacitación, asistencia técnica y financiamiento de proyectos productivos, para que las personas, de forma individual, pero principalmente de forma colectiva, inicien o desarrollen actividades productivas. En este sentido se conocen muchas experiencias exitosas en donde se aprovechan los recursos y habilidades endógenas, se crean empresas y se genera empleo en temas diversos como lácteos, vegetales, frutales, textiles, artesanías, flores de corte, turismo alternativo, industria, etc. Esto sin contar la gran cantidad de oportunidades que ofrecen actualmente los tratados de libre comercio y el comercio justo y solidario.

La promoción de inversiones, en ambos casos, debe proveer las condiciones necesarias para que las personas con menos recursos tengan oportunidad de empleo o de iniciar o fortalecer un negocio y a la vez puedan superar los obstáculos que limitan su incorporación a la economía formal, esto puede lograrse por medio de tutoría institucional y atención especializada, obligatoriamente vinculada a los procesos de promoción de inversiones y servicios de desarrollo empresarial. El fundamento de este mecanismo se sustenta en la premisa de que la inversión y generación de empleo, limitará la migración y el surgimiento de mas empresas informales y muchas de las existentes dejarán de operar, no como un freno a sus iniciativas, sino como una mejor opción, a efecto de que las personas dejen estructuras de subsistencia y puedan asegurarse mejores condiciones de vida por medio de su participación en sistemas empresariales formales.

La promoción de inversiones a nivel nacional, debe ser asumida como parte de una política de Estado para la reducción de la pobreza y debe estar enmarcada dentro de lineamientos jurídicos especiales que garanticen su implementación, como ejemplo se puede incentivar la creación de zonas francas para la atracción de industria, por el impacto que representa en la generación de empleo formal y por ende, disminución de la migración.

Dentro de las acciones a implementar en el corto plazo se sugieren las siguientes: a) Desarrollar e implementar políticas locales para la atracción de inversiones; b) Detectar potencialidades empresariales y c) Elaborar e implementar agendas locales de desarrollo; las tres a nivel municipal y regional, promovidas por la Secretaria de Planificación Nacional (SEGEPLAN), gobiernos locales, Consejos de Desarrollo y universidades.

5.5.2 Incentivos sociales, económicos, empresariales y legales

La cultura de informalidad, aunque muy arraigada en la población guatemalteca, puede ser superada si se atienden de forma efectiva sus causas y efectos. Es por ello que a continuación se plantea una serie de elementos, aquí denominados como “incentivos”, por medio de los cuales se puede reestablecer la credibilidad en el sistema tributario y se sustente el cambio de actitud hacia la formalidad. Cada uno de estos incentivos ha sido apropiadamente seleccionado acorde a las características y circunstancias de la informalidad, pero posteriormente deberán ser cuidadosamente analizados a efecto de definir los mecanismos necesarios para su implementación, ya que representan cambios en la legislación nacional e institucional. En todo caso se plantea la importancia de un programa integrado de apoyo al micro emprendedor

Incentivos Sociales: a) Servicios de salud, invalidez y vejez. Incorporación al IGSS. Para ello se requiere de una normativa especial que permita la inscripción de trabajadores independientes. Otro medio es la creación de un fondo especial para la atención de este tipo de trabajadores. b) Servicios Recreativos. Por medio de su inscripción al IRTRA. Como demuestran estudios específicos, éste es actualmente uno de los atractivos más sobresalientes para los empresarios informales, dada la calidad de los servicios que ofrece esta institución.

Incentivos Económicos: a) Crédito. Facilitación de crédito a tasas, montos, plazos y garantías apropiados para personas de escasos recursos económicos, por medio de instancias con presencia en el interior del país. Se deben revisar las iniciativas de ley siguientes: Ley de garantías mobiliarias, Ley del sistema de sociedades de garantía recíproca para la MIPYME, Ley de sociedades de micro finanzas, Ley de entidades civiles de micro crédito no lucrativas,

Ley para agilizar la ejecución de garantías, así como fomentar los sistemas de micro seguros b) Acceso a Mercados. Se debe establecer una vinculación efectiva a mercados regionales, nacionales e internacionales, fundamentados en la demanda real que presenta el mercado y en estándares de calidad.

Incentivos empresariales. a) Capacitación, Asistencia técnica y tecnología. Por medio de programas específicos. El rol del INTECAP es muy significativo, ya que esta entidad cuenta con experiencia en el interior del país; también se debe considerar la participación de organizaciones privadas, cooperativas y asociaciones ubicadas a nivel nacional. Existen otras instancias como el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONCYT) que pueden establecer programas especiales de atención a este sector.

Incentivos Legales: a) Certeza Jurídica. Los empresarios deben tener certeza jurídica en su actuar. Para ello será necesario dotarles del respaldo legal correspondiente para que desarrollen apropiadamente sus actividades productivas. b) Cambio de actividad productiva. Las características de los pequeños negocios y su entorno empírico y experimental obligan a que cuenten con respaldo ágil y sin costo para que puedan cerrar un negocio y realizar el cambio hacia otra actividad productiva.

5.5.3 Acceso al sistema formal, simple y descentralizado

Aunque se han dado importantes avances en materia de facilitación del acceso al sistema formal, tales como la creación de la ventanilla ágil para inscripción de empresas, aún es necesario establecer procesos más simples, personalizados y sobre todo descentralizados que faciliten la formalización de empresas informales. Este mecanismo integra tres momentos operativos: a) La formalización debe ser promovida divulgando los incentivos sociales, económicos, empresariales y legales ya descritos. b) El proceso debe ser implementado a nivel nacional, en este tema resalta la labor de las municipalidades (por medio de comisiones de fomento económico, Consejos de Desarrollo, ONG o instancias públicas, a efecto de brindar el acompañamiento y asesoría necesarios, c) Debe comprender un proceso simple y diferenciado, en cuanto a pasos y requisitos, de acuerdo a las características de los pobres.

5.5.4 Estructura diferenciada de atención

Queda claro que para estimular la formalidad es necesario estar cerca de los informales y éstos se ubican a nivel nacional. Solo si se tiene claridad en cuanto al sector que se quiere atender y a los objetivos que se persiguen, se podrá hacer la distinción y atención correspondiente, hablar de MIPYME es muy amplio y resulta ambiguo, ya que bajo esta denominación se pretende atender actores formales y no formales. Es por ello que los mecanismos antes descritos ponen en evidencia la necesidad de contar con una Política Nacional Integral para el fomento de la formalidad, de la cual se derive una estructura de atención específica, con presencia en el ámbito nacional, con ingerencia en el ámbito legislativo y ejecutivo.

Se estima conveniente, por la naturaleza e importancia de su accionar, el que dicha instancia sea adscrita al Ministerio de Economía, como un área especializada del Viceministerio de la MIPYME, con amplitud de acción ante otras instancias e instituciones, públicas, privadas y de cooperación, a efecto de que su accionar sea en función del desarrollo de las comunidades, que impulse su entorno empresarial, promueva la formalidad y favorezca el empleo.

5.6 Conclusiones

Por el crecimiento de la población rural, la baja inversión productiva a nivel nacional, los altos niveles de subempleo y el déficit de inversión social, que mantienen en precarias condiciones a las comunidades rurales y urbano marginales, surgen miles de negocios informales como alternativa para que las familias se agencien de un ingreso económico.

La economía informal es, actualmente, la que más ocupa al trabajador guatemalteco, pero es la menos productiva, por ello es importante analizar la informalidad en el entendido de que la economía informal no es un problema, sino que el problema es que no reciben los beneficios de la economía formal.

La economía informal constituye el soporte económico para la subsistencia de la mayoría de la población guatemalteca, pero no necesariamente constituye una alternativa para el desarrollo del país.

Los obstáculos o limitantes que plantea el sistema económico y que obliga la exclusión de los pobres, se pueden dividir en dos grupos: uno estructural como lo es la escasez de empleo formal y el segundo que comprende elementos de naturaleza operativa, como la complejidad del acceso al sistema formal, la falta de incentivos reales y la carencia de una estructura diferenciada con atención en el nivel local.

La informalidad es un fenómeno complejo que repercute en un amplio espectro de variables, como ingresos, empleo, migración, subsistencia, impuestos, corrupción, pobreza, etc. Asumiendo lo anterior, se considera fundamental abordar el tema desde una perspectiva amplia e integral.

El riesgo político de tener una economía informal en crecimiento, radica en que el gobierno pierde credibilidad ante la población y se pierde el respeto a la ley y las instituciones que le dan soporte.

La entrada a la formalidad es un proceso y no una decisión de un pequeño negocio, puede afectar a dos o más generaciones de una familia, hasta que comprendan y vivan los beneficios que el sistema pueda ofrecerles.

5.7 Recomendaciones

Es necesario fortalecer la capacidad organizativa de grupos sociales vulnerables y hacerles conciencia de que la formalización tiene ventajas estratégicas, asumiendo que su formalización requiere de recuperar la credibilidad en el Estado.

Las municipalidades pueden ser entes creadores de confianza en la medida de que atiendan de forma apropiada la motivación de la formalidad y tengan respaldo del Estado.

Se evidencia la necesidad de contar con una estructura pública de atención específica, sustentada en una Política Nacional integral para el fomento de la formalidad que tome en consideración los cuatro mecanismos propuestos en esta investigación.

5.8 Bibliografía consultada

- Asociación de Investigación y Estudios Sociales Asies. Empresarialidad y Empleo. Seminario permanente sobre realidad nacional. XVII sesión anual. Guatemala 2001.
- Banco de Guatemala. En www.banguat.gob.gt
- De Soto, H. El otro sendero. Lima, Perú. 1986
- Centro de Investigaciones Económicas Nacionales, CIEN. Termómetro Económico. Economía informal como porcentaje de la PEA por regiones. 2005.
- Centro de Investigaciones Económicas Nacionales, CIEN. Barreras para la participación: El sector informal en las democracias emergentes. 2001.
- Centro de Investigaciones Económicas Nacionales, CIEN. Carta Económica. Economía informal en Guatemala. La regla no la excepción. 2005.
- CEPAL. La Economía Informal. Serie políticas sociales. Portes, Alejandro y Haller, William. 2004.
- Encuesta Nacional de Empleos e Ingresos –ENEI-. INE- (2004)
- Encuesta Nacional sobre condiciones de vida (ENCOVI) 2000 - Proyección del INE.
- Farrel, G., Roman J., and Fleming, M. Conceptualizing the shadow economy. Journal of international affairs. 2002.
- Federación de la pequeña y mediana empresa guatemalteca. En www.fepyme.org
- Gobierno de Guatemala. El Drama de la Pobreza en Guatemala. Febrero de 2001
- Informe de desarrollo humano. Guatemala PNUD 1990 y 2004.
- Instituto Libertad y Democracia. Evaluación preliminar de la economía extralegal en 12 países de Latinoamérica y el Caribe – Reporte de la investigación en Guatemala. S.f.
- Instituto Nacional de Estadística. Proyecciones de población y lugares poblados con base al XI censo de población y VI de habitación. 2002.
- Menjivar y Pérez. Informalidad Urbana en Centroamérica. 1989.
- Ministerio de Economía. Documento analítico sobre caracterización nacional de oferentes de servicios financieros especializados en micro finanzas para MIPYMES. 2005.
- Moran, A. Condiciones de vida y tenencia de la tierra en asentamientos precarios de la ciudad de Guatemala. CEUR, USAC. 1997.
- Oscar Berger Perdomo. II Informe presidencial al congreso de la República. Enero 2006.
- Perry, G. and Maloney, W. La informalidad: Salida y Exclusión en Guatemala”. Banco Mundial. 2007.
- Política Nacional de Desarrollo de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa. Viceministerio de Desarrollo de la Microempresa, Pequeña y Mediana Empresa. Ministerio de Economía. Guatemala. 2005.
- Schneider, F. The size and development of the shadow economies and shadow economy labor force of 18 Asian and 21 OECD countries. First results for the 90’s. 2001.
- Schneider, F. and Enste, D. “Shadow economies around the world: Size, cause and consequences. International monetary fund Working pape. 2000.
- Universidad de San Carlos de Guatemala. USAC. Trámites, costos, tiempo y dificultades que deben enfrentar los empresarios del sector informal para incorporarse al sector formal de la economía guatemalteca. 1998.
- Ventanilla ágil. En www.mineco.gob.gt.
- Von Hoegen, Miguel y Danilo Palma. Los pobres explican la pobreza: el caso de Guatemala. Serie Económica. Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales, Universidad Rafael Landivar, Guatemala, 1999.