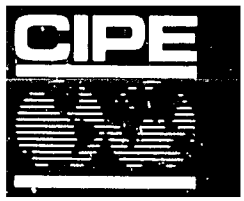

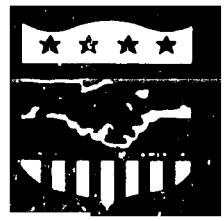

FORMANDO AGRUPACIONES DE APOYO POPULAR PARA EL CAMBIO ECONOMICO: Informe de la Conferencia Internacional sobre el Sector Informal

Patrocinada por el
Centro Internacional
para la Empresa Privada
y la
Agencia de los Estados Unidos
para el Desarrollo Internacional

Celebrada en la U. S. Chamber of Commerce
Washington, D.C.

26 y 27 de octubre de 1987

Editado por John D. Sullivan, CIPE

62
PN-ABJ-749
74426

FORMANDO AGRUPACIONES DE APOYO POPULAR PARA EL CAMBIO ECONOMICO:

Informe de la
Conferencia Internacional
sobre
el Sector Informal

Patrocinada por el
Centro Internacional para la Empresa Privada
y la
Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional

Celebrada en la U. S. Chamber of Commerce, Washington, D.C.

26 y 27 de octubre de 1987

Editado por John D. Sullivan, CIPE

Consejo Directivo

Presidente, Edward Donley
Presidente del Comité Ejecutivo
Air Products and Chemicals, Inc.

Stanton Anderson
Socio
Anderson, Hibey, Nauheim and Blair

William T. Archey
Vicepresidente
Centro Internacional para la Empresa Privada

Clyde Cole
Presidente
Cámara de Comercio de Tulsa Metropolitana

Peter Duignan
Director
Africa y el Medio Oriente
Hoover Institution

George M. Ferris, Jr.
Ejecutivo Principal
Ferris and Company

Dra. Constance B. Hilliard
Dallas Morning News

Robert H. Krieble
Relaciones Públicas

Dr. Richard L. Lesher
Presidente
Cámara de Comercio de los EE.UU.

Norma Pace
ECAP

Thibault de Saint Phalle
Saint Phalle International

Frank E. Smith
Presidente
Cámara de Comercio del Gran Detroit

Phil N. Truluck
Vicepresidente Ejecutivo
The Heritage Foundation

Jay Van Andel
Presidente del Directorio
Amway Corporation

20 de octubre de 1987

Señor William T. Archey
Vicepresidente del
Centro Internacional para la Empresa Privada
Washington, D.C. 20062

Estimado Sr. Archey:

Con mucho interés he recibido la información que tuvo a bien enviarme en relación con la conferencia sobre el Sector Informal, que se celebrará los días 26 y 27 de octubre de 1987 con el patrocinio del Centro Internacional para la Empresa Privada, filial de la Cámara de Comercio de los EE.UU., y de la Agencia de los EE.UU. para el Desarrollo Internacional. El tema de esta conferencia es de considerable importancia para el mundo actual y es, indudablemente, uno al cual se le está dando cada vez mayor atención a diversos niveles en el sistema de las Naciones Unidas. La Asamblea General, en su último período de sesiones, aprobó una resolución referente al papel que les corresponde desempeñar a los empresarios nativos de cada país en el desarrollo económico, materia que se relaciona con el tema señalado y cuyo análisis se continuará en el futuro.

Tomo especial nota del hecho de que mi compatriota, el Sr. Hernando de Soto, tendrá una participación destacada en esta Conferencia. El es miembro de la Comisión para la Planificación del Desarrollo, que es una entidad asesora de alto nivel de las Naciones Unidas. Conozco personalmente, por cierto, el trabajo del Sr. de Soto y lo admiro desde hace tiempo. Su reciente obra, «El Otro Sendero», es un excelente y completo estudio de los problemas económicos y sociales de los países en desarrollo.

Reciba mis mejores deseos para el éxito de sus deliberaciones.

Saluda atentamente a usted.

Javier Pérez de Cuéllar
Secretario General de las
Naciones Unidas

Indice

PREFACIO

William T. Archey, Centro Internacional
para la Empresa Privada

DISCURSOS INAUGURALES

Dr. Richard L. Lesher, Cámara de Comercio de los EE.UU. 2
Dr. Richard E. Bissell, Agencia de los EE.UU. para el Desarrollo Internacional 4

EL SECTOR INFORMAL: SU INFLUENCIA ECONOMICA VERDADERA Y POTENCIAL

Douglass North, Universidad Washington, Moderador 7
Hernando de Soto, Instituto Libertad y Democracia, Perú 7
Marcos Victorica, Instituto de Estudios Contemporáneos, Argentina 10
Robert Litan, The Brookings Institution, Relator 12
Debate 13

GENERACION DEL CRECIMIENTO ECONOMICO MEDIANTE LA MICROEMPRESA Y LOS PROGRAMAS DE ASISTENCIA AL SECTOR INFORMAL

George M. Ferris, Jr., Ferris and Company, Moderador 16
Arthur Levi, Corporación Financiera Internacional 16
Nancy Berry, Banco Mundial 17
Kenneth Cole, Banco Interamericano de Desarrollo 19
Edward Marasciulo, Fundación Panamericana de Desarrollo 20
William Baez-Sacasa, ex miembro de la Fundación Nicaragüense de Desarrollo, Relator 21
Debate 23

FORMANDO AGRUPACIONES DE APOYO POPULAR PARA EL CAMBIO ECONOMICO: ENFOQUES

José Luis Yulo, Cámara Filipina de Comercio e Industria Moderador 25
Hernando de Soto, Instituto Libertad y Democracia, Perú 25
Martin Burt, Fundación Paraguaya de Cooperación y Desarrollo 27
Adolfo Ruiz, Instituto de Estudios Contemporáneos, Argentina 29
Dr. João Geraldo Piquet Carneiro, ex funcionario del Ministerio Brasileño de Desburocratización 31
Luis Eduardo Magalhães, Cámaras de Comercio de São Paulo, Brasil 33
Dr. Edward Hudgins, Heritage Foundation, Relator 34

FORMANDO AGRUPACIONES DE APOYO POPULAR PARA EL CAMBIO ECONOMICO: APLICACIONES

Juan Bendfeldt, Centro para Estudios Económicos y Sociales, Guatemala 37
Moncef Bouchrara, Ideas y Comunicaciones, Túnez 37
Dr. I. Onyango, Ministerio de Planificación y Desarrollo Nacional, Kenia 38
Japie Moropa, *Get Ahead Foundation*, Sudáfrica 40
Jesús Eduardo Rodríguez, Instituto Libertad y Democracia, Venezuela 42
Helen Soos, Agencia de los EE.UU. para el Desarrollo Internacional, Relatora 44
Debate 45

EPILOGO 47

Prefacio

En octubre de 1987, el Centro Internacional para la Empresa Privada (CIPE), filial de la Cámara de Comercio de los EE.UU., y la Agencia de los EE.UU. para el Desarrollo Internacional (AID), patrocinaron la celebración de una conferencia internacional en Washington, en la que se congregaron 250 dirigentes empresariales, políticos y académicos de 35 países, con el fin de examinar, con nuevos criterios, los temas del crecimiento económico y el desarrollo.

El tema de la conferencia fue la influencia política y económica que los empresarios del sector informal pueden ejercer hoy en el mundo en desarrollo. En todo el Tercer Mundo, este sector informal comprende un vasto mercado escondido que funciona al margen de la autoridad gubernamental y generalmente se le considera un problema de mano de obra desempleada. Los gobiernos han tratado en varias ocasiones de resolver este problema recurriendo a planes para la creación de empleos, formación de empresas públicas, mayor reglamentación de las empresas, sustitución de las importaciones, o a la negligencia condescendiente.

El objetivo que persigue el CIPE al publicar los resultados de la conferencia, además de dar a los delegados una cuenta escrita de sus deliberaciones, es llamar la atención de un público internacional muy amplio. Abrigamos la esperanza de que los ejecutivos de los sectores público y privado encuentren alentadoras las exposiciones aquí contenidas, y que se propongan poner en marcha los programas y pautas básicas que se describen, según sean pertinentes a sus países. Con este fin, en el epílogo se ofrece un esquema resumido de las recomendaciones señaladas.

«Formando Agrupaciones de Apoyo Popular para el Cambio Económico» es parte del trabajo general que realiza el CIPE en favor de los planes con orientación de mercado que se hacen para el crecimiento económico y el desarrollo. Como tal, la conferencia del sector informal es sólo la primera de una serie de iniciativas auspiciadas por el CIPE con el fin de estimular la adopción generalizada de programas y políticas que tiendan a beneficiar a los empresarios del sector informal, a la comunidad empresarial en general y a la sociedad toda. Hay varias otras actividades posteriores en vías de planificación. Por ejemplo, el CIPE proyecta editar informes periódicos, con forma de noticieros, que sirvan de foro para el intercambio de ideas y de conceptos programáticos nuevos. Parte del proceso de preparar un noticiero implicará la conducción de encuestas entre los asistentes a la conferencia del sector informal y otras personas que participan en programas similares. Además de la información impresa, el CIPE continuará suministrando asistencia financiera a iniciativas del sector privado en todo el mundo en desarrollo.

Actualmente se está produciendo una revolución en el pensamiento desarrollista, revolución que proviene del interior del propio mundo en desarrollo. Mirando los antiguos problemas con nuevos ojos, un grupo de expertos y empresarios del Tercer Mundo ven ahora al sector informal como fuente de crecimiento económico, en lugar de como un lastre para la modernización.

Los estudios realizados en varios países demuestran que entre el 30 y el 60% de la fuerza laboral y del PIB se encuentra en el mercado informal o escondido. Estos informales no son parte de la clase criminal dedicada a las drogas u otras actividades ilícitas. Los informales son empresarios que producen bienes legítimos, pero sin los permisos y el reconocimiento legal de rigor, porque no pueden salvar las vallas burocráticas y otros factores limitantes que les impiden incorporarse a la economía legal. A consecuencia de esto, han forma-

do un sistema de mercado al margen de la economía legal. Pero el progreso económico exige que la reforma, tanto económica como política, elimine las raíces de esta doble economía.

En resumen, la tesis propuesta en la conferencia es la siguiente: el mundo en desarrollo está hoy al umbral de la revolución empresarial que experimentó el mundo desarrollado hace tres siglos.

La idea de una conferencia sobre el concepto del sector informal surgió de los programas que promueve el Centro Internacional para la Empresa Privada en América Latina y Africa. Pero es la obra pionera del Instituto Libertad y Democracia de Hernando de Soto, con sede en Perú, lo que forma la base de los adelantos conceptuales descritos en el cuerpo del informe. El libro de de Soto titulado, El otro sendero: la revolución informal, fue publicado por primera vez en noviembre de 1986, fecha desde la cual se han vendido más de 100.000 ejemplares en toda América Latina, hecho verdaderamente extraordinario para un tratado de política pública.

En el presente informe se resumen las deliberaciones del día y medio que duró la conferencia. Los expositores se refirieron a los continuos programas de investigación y de patrocinio de políticas que se realizan en países tan diversos como Perú, Argentina, Venezuela, Paraguay, Brasil, Sudáfrica, Túnez y Kenia. Aun cuando estos programas se encuentran en distintas etapas de desarrollo, siendo América Latina la más avanzada y Africa sólo comenzando, estas regiones comparten ciertos fundamentos comunes. Todos ellos creen que los días del desarrollo centralizado en el gobierno ya han pasado, debido a su evidente fracaso, y que los conceptos de la orientación de mercado tienen muchas más probabilidades de lograr las metas de crecimiento económico y bienestar humano que desean alcanzarse.

El CIPE y la A.I.D. comparten por igual su interés en cuanto al concepto del sector informal y su extensión por América Latina y hacia otras regiones del mundo en desarrollo. Ambas entidades han cooperado con el Instituto Libertad y Democracia durante los últimos cuatro años y ambas procuran alentar a otros pueblos y países a considerar la senda de la orientación de mercado para su desarrollo.

La Cámara de Comercio de los EE.UU. creó el CIPE en 1983 como fundación destinada a promover el concepto de la orientación de mercado para el crecimiento económico y el desarrollo democrático del Tercer Mundo. En el transcurso de los últimos cuatro años, el CIPE ha prestado asistencia a 66 programas en 28 países en desarrollo, así como a diversos programas internacionales, tales como la Conferencia del Sector Informal y la Revista de Crecimiento Económico. Dicha Revista es publicada por la *National Chamber Foundation* en inglés, castellano y francés, y se distribuye a unos 8.000 líderes de opinión pública en todo el mundo.

El CIPE recibe su financiamiento de la *National Endowment for Democracy*, por medio de subvenciones anuales que le concede el Congreso.

Quisiera expresar mi sincero agradecimiento a todos los que asistieron a la Conferencia del Sector Informal, muchos de los cuales viajaron miles de kilómetros con tal propósito. Su presencia fue testimonio del creciente interés que representa la economía de mercado y la empresa privada como la senda más eficaz para el crecimiento económico y el progreso humano.

William T. Archey
Vicepresidente

Junio de 1988

PRIMERA PARTE

DISCURSOS INAUGURALES

Dr. Richard L. Lesher
Presidente de la
Cámara de Comercio de los EE.UU.

En nombre de las autoridades y directores del Centro para la Empresa Privada Internacional, y de las 180.000 empresas que integran la Cámara de Comercio de los Estados Unidos, junto con unas 2.800 cámaras estatales y municipales, y unas 1.300 asociaciones empresariales y profesionales, tengo el honor de manifestar que constituye para mí un enorme placer dar la bienvenida a todos los presentes a esta Conferencia Internacional sobre el Sector Informal. Nos sentimos sumamente complacidos de que la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional se haya aunado en el patrocinio de esta conferencia.

Siempre hemos creído que es esencial que el sector privado y el gobierno trabajen juntos en todos los países del mundo, en procura de una política económica sana. Es esencial que las empresas y el gobierno se reúnan para intercambiar puntos de vista.

El sector privado depende del gobierno, a quien le corresponde crear los parámetros legales y de orientación dentro de los cuales ha de funcionar la economía. Al mismo tiempo, es muy importante que los gobiernos de todo el mundo se den cuenta de que los comerciantes, que actúan en una economía de competencia, son los que crean la riqueza y los empleos que suministran lo necesario para el progreso humano.

Durante los últimos seis o siete años ha habido una alteración mundial en la actitud prevaleciente frente a la economía. Las personas se están dando cuenta de que la empresa privada y la iniciativa personal son las fuerzas motivadoras que crean el progreso económico. Este es un mensaje que está adquiriendo aceptación en todas partes del mundo, aunque quizás un poco tardíamente.

Para ilustrar, quisiera leer una cita de un artículo recientemente publicado en nuestra Revista de Crecimiento Económico.

«Hemos de permitir que las compañías y empresas vendan libremente, que compren y adquieran préstamos de sus reservas, de manera que se cree un vigoroso y dinámico mercado de bienes, que inviertan sus recursos enormes pero inactivos, que desencadenen en la práctica, y no sólo de palabra, la iniciativa económica en el país. En lugar de los infructuosos esfuerzos hechos en la planificación central de toda nuestra producción industrial, debemos facilitar el contacto entre proveedores y consumidores.»

Ahora bien, quizás les sorprenda saber que este párrafo está tomado de un artículo escrito por Nikolay Shmelyov, economista que trabaja en el Instituto EE.UU.—Canadá de la Unión Soviética, en Moscú. Lo más extraordinario es que el artículo fue publicado por primera vez en *Novy Mir*, influyente revista soviética que con frecuencia sirve de portavoz para las iniciativas semi-oficiales que el gobierno desea poner a prueba.

Ni la Unión Soviética ni la República Popular China van a abandonar el socialismo en un futuro cercano, pero es de claridad meridiana el hecho de que ambos gobiernos están empezando a darse cuenta de que los principios de la orientación de mercado son los que forman la base de la empresa humana productiva.

La conferencia que nos congrega hoy es parte del creciente interés mundial que se observa en cuanto a la empresa privada. Varios distinguidos expositores se referirán al concepto del sector informal o mercado paralelo.

Sin embargo, este no es un fenómeno nuevo. Las economías clandestinas han existido desde hace mucho tiempo. Tradicionalmente, el sector informal ha sido considerado un sustituto del empleo en la economía principal En muchos casos, la política gubernamental fue sacar a las personas del sector informal para que pudieran obtener empleos. Pero con demasiada frecuencia se pensó que la mejor manera de hacerlo era crear empresas de propiedad fiscal para

absorber el exceso de desempleo o controlar las importaciones, a fin de que crecieran las firmas nacionales. Sin embargo, el resultado fue una reducción del crecimiento en el sector formal y la ampliación del informal.

Gracias al trabajo de Hernando de Soto, ahora tenemos un concepto nuevo de toda esta problemática. Trabajando en Perú con sus colegas del Instituto Libertad y Democracia, de Soto ha publicado un libro que ha sacudido el status quo de toda América. Estoy seguro de que tendrá el mismo efecto en todo el mundo una vez que sea traducido a otros idiomas.

Como sucede con la mayoría de los descubrimientos fundamentales, el genio de la obra de Hernando de Soto es resultado de la idea de mirar un antiguo problema con nuevos ojos. La pregunta básica que se hicieron los investigadores del Instituto Libertad y Democracia fue, «¿Por qué existe el sector informal?»

Todos ustedes han leído o escuchado algo acerca del famoso experimento de Hernando de Soto. Con la ayuda de un equipo de investigadores y economistas, el Instituto simuló la formación y registro legal de una pequeña firma, para lo cual se dieron efectivamente todos los pasos que se requerían para cumplir con las diversas reglamentaciones gubernamentales y obtener todas las licencias y permisos necesarios. El equipo se demoró 289 días, trabajando 6 horas al día, para registrar legalmente la firma en Lima, Perú. Cuando se repitió el mismo ejercicio de simulación en Tampa, Florida, sólo se demoró tres horas y media en completarse.

Tomando como base este sencillo ejemplo, de Soto y sus colaboradores han dedicado los últimos cinco años a demostrar que la economía del Perú no está basada en principios de mercado. Pero la economía informal o extralegal ha creado espontáneamente su propia forma de economía de mercado. Una importante lección que puede aprenderse de la gente que constituye el sector informal, es que la economía de mercado no es sólo para el mundo desarrollado. Como demostrarán los expositores que participan en esta conferencia, los empresarios informales se encuentran en Argentina, Sudáfrica, Túnez y muchos otros países de todo el mundo.

Esta conferencia contribuirá a poner fin a la creencia de que la gente del mundo en desarrollo no está lo suficientemente preparada como para hacer funcionar un sistema de mercado. Esta es una creencia que ha llevado a muchos países por un sendero erróneo dando como resultado el exceso de planificación y control gubernamentales. La historia del sector informal también demuestra que para que haya crecimiento económico es esencial que el gobierno sea tolerante.

En los últimos años han ocurrido varias transiciones hacia la democracia, cosa que va a la par del creciente interés en las economías de mercado. Estas dos tendencias, las economías de mercado y el desarrollo democrático, están estrechamente ligadas.

Más tarde hoy, habrá una sesión de panel sobre la construcción de las agrupaciones de apoyo popular para el cambio económico. Los oradores expondrán los tipos de programas que han desarrollado para promover el cambio de política en nombre de los empresarios del sector informal. Ese es el verdadero significado de la democracia. Se le debe permitir al pueblo participar en la política gubernamental y criticar o respaldar las decisiones que se tomen, no sólo depositar sus votos en elecciones ocasionales.

El grupo congregado en esta conferencia es uno de los más diversos y prominentes jamás reunidos en el Salón de las Banderas de la Cámara de Comercio de los EE.UU. Entre los presentes hay autoridades ministeriales, altos personeros de gobierno, dirigentes empresariales y expertos de 35 países. Mucho apreciamos el valioso interés y la disposición que han demostrado los presentes al venir desde todas partes del mundo.

Les reitero, pues, mi cordial bienvenida y desde ya les agradezco los aportes que hagan sobre este tema, hoy, mañana y en los meses venideros.

Dr. Richard E. Bissell
Administrador Adjunto
Agencia de los EE.UU. para el Desarrollo Internacional

Para mí es motivo de mucha satisfacción ver a tanta gente reunida para discutir un asunto de tanta importancia como éste. Acabo de regresar de una visita de una semana a Jamaica y Haití, donde tuve la oportunidad de conversar con personas involucradas en el sector informal, como también sobre otros temas relativos al crecimiento económico. Desde el campo, este tema parece tener tanta importancia como la que se le reconoce aquí en Washington.

La A.I.D. se complace mucho de poder copatrocinar esta conferencia sobre el sector informal, junto con el Centro Internacional para la Empresa Privada. En la A.I.D. estamos muy interesados en el desarrollo de la empresa privada. En muchos países, eso significa que hay que estudiar lo que es el sector informal y cooperar con él. Sólo la semana pasada la AID tuvo una conferencia aquí en Washington muy parecida a ésta, pero los participantes eran principalmente ejecutivos de la AID.

En dicha ocasión, tuvimos la suerte de contar con la presencia de Hernando de Soto, que fue, en realidad, responsable de gran parte de las deliberaciones que hubo acerca del sector informal debido a su pionera obra, El otro sendero. La A.I.D. ha estado involucrada en la labor de de Soto desde hace ya cierto tiempo.

Esperamos aprender mucho de Hernando, así como de los demás expositores, en los próximos días. Igualmente importante es decir que deseo agradecer a todos los concurrentes por haber venido, en muchos casos, desde miles de kilómetros, para asistir a esta reunión. Por cierto que, a juzgar por este tipo de interés, estoy convencido de que estamos presenciando el comienzo de una nueva forma de concebir el crecimiento económico. Ahora hemos llegado al punto desde el cual debíamos haber empezado: la ingeniosidad y la iniciativa de los pueblos libres. Hoy, reconocemos que los países no desarrollan a sus pueblos; son los pueblos los que desarrollan a sus países.

Conocemos por cierto las consecuencias adversas de la economía mercantilista que ha descrito Hernando de Soto en su obra de los últimos años. El criterio que usa la AID frente a la empresa privada es edificar el sector privado propio del país y luego confiar en él. Pero cabe advertir que la promoción de los mercados libres y el sector privado que efectúa la A.I.D. no debe confundirse con los monopolios, la oligarquía o el capitalismo de compadrazgo, que poco tienen que ver con el mercado libre. Esta política es un desafío tanto para el capitalismo limitado y excesivamente reglamentado, como lo es para las economías estatistas. Tanto el capitalismo limitado como el estatismo han apabullado la creatividad y el espíritu de iniciativa del pueblo en demasiados países en desarrollo.

Las economías sufren y el pueblo paga las consecuencias. Por ejemplo, antes de la Segunda Guerra Mundial, Argentina era el séptimo país más próspero del mundo en PNB per cápita. Hoy ocupa el 40avo lugar. Las reglamentaciones gubernamentales son tan onerosas, que han causado la aparición de un enorme sector informal.

En julio pasado, María Eugenia Estensoro, del Instituto de Estudios Contemporáneos, de Buenos Aires, escribió sobre el sector informal en un artículo publicado en el *New York Times*, del cual quisiera citar las últimas declaraciones:

«La economía informal es un síntoma de los males económicos de la Argentina, no su solución. Su presencia sugiere que el crecimiento comenzará a recuperarse cuando la gente empiece a creer que el estado les presta servicios, y no que les roba.»

Es fácil decir que la solución consiste en cambiar la política del gobierno. Pero necesitamos más que una respuesta general y sencilla como ésa. Tenemos

que saber que las políticas de gobierno están equivocadas, y éstas pueden en realidad diferir de un país a otro. Más aún, necesitamos saber concretamente por qué una política determinada está equivocada y cuáles son sus efectos nocivos.

Más difícil aún es la pregunta de cómo han de alterarse las políticas frente a los intereses creados de una élite bien arraigada. Esto será de extremo valor para las conversaciones de política que continuamente tiene la A.I.D. con otros gobiernos.

Les reitero una vez más mis agradecimientos por la presencia de los asistentes, porque sé que están dedicando su valioso tiempo personal y espero con mucho interés la oportunidad de participar en las deliberaciones que tendremos estos dos días.

II PARTE

EL SECTOR INFORMAL: SU INFLUENCIA ECONOMICA VERDADERA Y POTENCIAL

Moderador:	Douglass North, Washington University
Perú:	Hernando de Soto, Instituto Libertad y Democracia
Argentina:	Marcos Victorica, Instituto de Estudios Contemporáneos
Relator:	Robert Litan, The Brookings Institution

En la primera sesión de panel se sentó la tónica de la conferencia al describirse los adelantos conceptuales que han llevado a un tratamiento de las causas de la informalidad con una orientación de mercado. Douglass North, de la Washington University, de St. Louis, Misuri, presentó el tema y actuó como moderador del debate. North es un historiador económico cuya trascendente obra original, *The Rise of the Western World: A New Economic History* (Cambridge University Press, 1973) ha servido mucho para estimular una nueva forma de pensar en los círculos económicos acerca de las causas y condiciones necesarias para que haya un crecimiento económico sostenido basado en su análisis de la evolución histórica de las instituciones de los mercados de Europa Occidental desde el Siglo XVI.

Douglass North

Esta es una conferencia dedicada a las instituciones, los costos de las transacciones y el crecimiento económico.[1] Cuando comencé a interesarme seriamente en el cambio económico a largo plazo, encontré que las herramientas de la economía daban muy pocas pautas para poder entender por qué algunos países habían prosperado a través del tiempo y otros no. Estas herramientas económicas también daban muy pocos indicios que sirvieran para entender por qué hay una disparidad tan enorme entre el mundo desarrollado y el Tercer Mundo, y por qué esta disparidad no parece ir desapareciendo en ninguna forma.

Ahora bien, no hay nada en economía donde uno pueda encontrar indicios en ese sentido porque la economía ha sido un ámbito en el cual existen todas las instituciones, pero existen sin costo. Es una sociedad sin fricciones o bien, usando los términos míos, es un mundo de un costo de transacción cero.

Adam Smith se revolcaría en su tumba ante esta idea, porque hace tiempo él dijo que las ganancias del comercio se producían por la especialización y la división del trabajo, y que estos elementos se captan mediante una organización eficiente. La organización eficiente es la clave del crecimiento económico.

Las instituciones son importantes no sólo porque determinan los costos de las transacciones en un momento dado, sino porque también determinan la senda que sigue el cambio con el tiempo. Es complicado lograr mercados eficientes; no es sencillo. Lo que realmente se desea son: (a) instituciones eficientes en términos de adaptación, que puedan maximizar la gama de alternativas que la gente tiene para poder entrar a los mercados y dedicarse a diversas actividades económicas, y (b) instituciones que penalicen a los que fracasan eliminándolos del mercado.

Esta sesión de panel nos dará luces acerca de una crítica interrogante inicial: ¿por qué es tan costoso realizar las transacciones económicas y mercantiles y cómo se ha abordado este problema en el sector informal?

Hernando de Soto

Hernando de Soto es presidente del Instituto Libertad y Democracia, de Lima, Perú. Su obra principal, El otro sendero: la revolución informal *(Editorial El Barranco, 1986) ha llegado a ser un «best seller» en todos los países latinoamericanos, donde se han vendido más de 100.000 ejemplares. De Soto posee una maestría del Instituto de Estudios Avanzados, de Ginebra. Ha sido economista del GATT, director gerente de una firma de ingenieros en Suiza, propietario de varias firmas en Perú y director del Banco Central de Reserva del Perú.*

Para mí, todo comenzó cuando, después de permanecer un largo período en Europa Occidental, regresé al Perú hace unos ocho años atrás, y empecé a preguntarme por qué los otros eran tan ricos y nosotros tan pobres. Una de las cosas que siempre me habían chocado en las universidades europeas y estadounidenses era que el primer alumno del curso fácilmente podía ser un filipino, paquistano, peruano o mexicano. ¿Por qué sucedía que cuando regresábamos a nuestro país, encontrábamos un país con niveles de riqueza tan diferentes? Con esta inquietud en mente, formamos el Instituto Libertad y Democracia. Queríamos descubrir por qué el Perú era tan pobre cuando su población se veía tan preparada para el desarrollo como cualquiera otra.

La razón que siempre se daba en mi país es que las fórmulas que aportaban riqueza y prosperidad al Occidente no eran cultural o étnicamente aplicables en el Perú. Todo el pasado incaico y la tradición española eran elementos divorciados de la empresa privada y la iniciativa personal.

La segunda razón era política. El problema es que en América Latina, el capitalismo es periférico. Es algo que sucede lejos del centro. La transnacionalización del capital, la monopolización de la tecnología, las condiciones injustas del comercio impiden que el capitalismo, la libre empresa y la inciativa personal den resultado. La explotación es inevitable.

Pero estos argumentos no nos convencieron, y nos sentíamos muy inspirados por el análisis de Douglass North. Es decir, que los factores no económicos, tales como las instituciones legales, pueden ser más responsables del crecimiento económico que los propios factores económicos. En ese sentido, el derecho era una de las principales diferencias que había

entre Europa y América Latina.

Lo interesante acerca del sector informal era que más del 50 por ciento de la población había rehusado incorporarse a las instituciones legales del país. Estudiando el sector informal, pudimos descubrir qué era lo que no andaba bien con las instituciones. En esto los informales podían darnos las pistas que no obtendríamos de ninguna otra forma.

La investigación del ILD encontró algo llamado la «frontera larga». Si el 50 por ciento de la población actuaba al margen de la ley, eso significaba que el sector formal lo sabía. No había forma alguna de que esto pudiera suceder en forma escondida. En alguna parte de la línea burocrática, alguien en el Ministerio de Vivienda, en el Ministerio de Comercio, y en otras oficinas del gobierno tenía contacto con los informales. Por razones ideológicas, humanitarias o filosóficas, o sencillamente por la corrupción, estos funcionarios permitían que los informales sobrevivieran.

Siguiendo la pista de los informales durante tres años, pudimos reunir a todos los empresarios informales más importantes de Lima. Por intermedio de ellos pudimos elaborar la investigación y sacar los siguientes resultados:

- El 47 por ciento de toda la construcción realizada en Lima quedaba al margen de la ley, con un valor de US$8.400 millones, como resultado de la inversión directa que hacían los informales en sus propias casas. Esto se comparaba con los US$179 millones de los programas gubernamentales de vivienda.

- El 95 por ciento de todo el transporte público era informal, constituyendo un sector industrial de US$1.000 millones, cuando se añaden los talleres de reparación y los repuestos.

- Había 90.000 vendedores ambulantes en Lima.

- En Lima había 331 mercados, 57 de ellos construidos por el gobierno y 274 establecidos informalmente por ex vendedores ambulantes. Actualmente de cada 13 mercados que se construyen en Lima, 12 son edificados informalmente.

El análisis macroeconómico concluyó que el 61.2 por ciento de las horas/hombre trabajadas en Perú eran ilegales o informales, representando cerca del 40 por ciento del PIB.

Una de las quejas contra el sector informal es, naturalmente, que ellos no pagan impuestos. Sin embargo, cuando calculamos la cantidad de impuestos que pagaba el sector formal en comparación con el informal, descubrimos que el sector informal aportaba mayores recaudaciones al fisco que el formal. Por ejemplo, casi la mitad de los impuestos en el Perú provienen de la gasolina. Dado que el sector informal constituye el 95 por ciento del transporte público, la contribución que hace al pagar el impuesto a la gasolina es considerable. También encontramos que hay algo que se llama impuesto a la inflación. Los que poseen grandes saldos en efectivo en un país con una inflación del 120%, automáticamente dejan que el gobierno reciba ingresos extraordinarios. Más aún, los vendedores ambulantes pagan un impuesto diario a la policía municipal sólo para permanecer en la vereda. Ese impuesto, en Lima sola, es el doble de todo el impuesto formal a la propiedad que se paga en el Perú. En total, entre el 50 y el 60 por ciento de los ingresos del gobierno provienen del sector informal.

El próximo paso era explicar por qué se hacía esto en forma ilegal. Para hacerlo, utilizamos dos métodos. El primero fue simular la creación de un taller de confecciones. Instalamos dos máquinas de coser en un local fuera de Lima y contratamos a un abogado administrativo y cuatro asistentes, que se dedicaron a cumplir todos los requisitos burocráticos para registrar la firma. En total se demoraron 289 días trabajando seis horas al día para cumplir con todos los requisitos burocráticos. En Tampa, Florida, el mismo ejercicio requirió tres horas y media, y cuatro horas en Nueva York.

El segundo método fue estudiar la situación de la vivienda en el Perú. Cuando la mayoría de los peruanos llega a las ciudades, no pueden construir en los lugares asignados para vivienda, porque son pobres. Generalmente optan por hacerlo en una duna de arena. Cuando analizamos los casos de los que lo habían hecho en forma legal, resultó que se habían demorado seis años y once meses trabajando ocho horas al día para cumplir con los requisitos del caso, consistentes en 207 pasos burocráticos en 51 dependencias gubernamentales. De igual forma, los vendedores ambulantes se demoraban 12 años en cumplir con todos los requisitos necesarios para empezar a construir un mercado.

Encontramos que no era sólo que había muchos obstáculos para la creación de la riqueza, era también la falta de leyes facilitadoras, la ausencia de algunas de las instituciones que son responsables del crecimiento en el occidente. Por ejemplo, encontramos que los derechos de propiedad eran muy importantes. Estudiamos más de 38 pueblos jóvenes y encontramos que diez años después de los asentamientos, el valor de las casas que tenían títulos de propiedad equivalía a nueve veces el valor de las casas que no tenían títulos seguros.

Asimismo encontramos, por supuesto, que no sólo se trataba de los derechos de propiedad, sino que era también un problema de contratos. Para obtener créditos, se necesita la propiedad porque los títulos sirven como garantía prendaria para ir al banco. La razón por la cual los pobres no consiguen créditos es la falta de garantías prendarias, es decir, que carecen de títulos claros sobre tierras o bienes raíces que ofrezcan las garantías que requieren los bancos, tanto oficiales como privados.

Además, si uno tiene una sociedad de responsabilidad limitada, uno puede tener un grupo de contratos para organizar una empresa. Uno puede acordar entre los accionistas cómo se distribuirán las ganancias y negociar con terceras partes. Pero dado que pasarán 289 días antes de que pueda tenerse acceso a la condición legal, la mayoría de los productores en el Perú desiste de adoptar una organización comercial formal. Como resultado de esto, las mayoría de los peruanos tendrán que asociarse sólo con gente de confianza, familiares o amigos, debido a que no tienen contratos que puedan hacerse cumplir judicialmente. Muchos antropólogos que han visitado mi país se han interesado muchísimo en la situación y han dicho, «A los peruanos les gusta trabajar en grandes familias, y con gente a quienes conocen.» Pero no es tanto que a los peruanos les guste trabajar con familiares o amigos íntimos. Lo que sucede es que en el sector informal no hay buenos contratos, buenos derechos de propiedad ni acceso a los tribunales de justicia.

¿Cómo es posible que todo esto haya sucedido? Para responder esta pregunta, empezamos a estudiar la manera en que se producían las leyes o lo que podríamos llamar «dictación de reglas» y encontramos que una de las causas de esta situación era la manera en que se dictan las leyes.

En Perú, de 1948 a 1985, el gobierno dictó en promedio, 27.400 reglas al año, es decir 111 cada día hábil. Además, el 99 por ciento de estas reglas fueron dictadas por el poder ejecutivo. Luego comparamos la forma en que las leyes se dictan en los Estados Unidos y encontramos que hay tres formas básicas de dictar leyes.

Una es mediante el derecho consuetudinario. En los Estados Unidos, hay miles de cortes con jurados independientes, un abogado y un fiscal, que crean jurisprudencia. Es muy difícil, en un sistema tan transparente y descentralizado como éste, crear una norma o costumbre que signifique, por ejemplo, aumentar los 289 días de burocracia.

La segunda forma en que se dictan las leyes en los Estados Unidos es mediante el parlamento. Los representantes elegidos para integrar el Congreso tienen que ser populares en sus propias zonas geográficas. Una vez en el Congreso, están constantemente bajo la supervisión de sus electores. Esa es la razón por la cual hay una cantidad tan grande de correspondencia entre ambas partes. En mi país, también tenemos un parlamento, pero sus integrantes no son resultado de elecciones populares en ciertos lugares. Son elegidos por el sistema de listas partidistas, de manera que es importante estar lo más alto posible en la lista para poder salir elegido. De manera que, al fin de cuentas, el congresista o senador está interesado en satisfacer al comité ejecutivo de su partido, y no necesariamente al pueblo que lo eligió.

Y lo último, pero no en importancia, es que vimos que en Estados Unidos también hay leyes dictadas por el poder ejecutivo, pero los funcionarios que regulan están ellos mismos estrictamente regulados. Las reglas de la Oficina de Administración y Presupuesto obligan a las personas que dictan reglamentaciones a llevar a cabo ciertos análisis de la relación costo-beneficio. Son audiencias donde se escuchan diversas opiniones y hay oportunidad para hacer comentarios y anunciar novedades.

De manera que, uno los resultados a que llegamos es que la razón del enorme sector informal del Perú es que se carece de instituciones donde se puedan expresar las opiniones en forma democrática. Nosotros entendemos la democracia solamente en el ejercicio electoral. Elegimos democráticamente a un dictador para que gobierne durante cinco años, porque desde el momento en que es elegido hasta el término de su mandato, no hay manera de controlar la forma en que se dictan las reglas.

A medida que continuamos analizando nuestras

instituciones comparándolas con las occidentales, encontramos que otro vehículo que falta es una prensa totalmente libre. Hoy, el 60 por ciento de toda la publicidad y el 100 por ciento del crédito está controlado por el gobierno. Por consiguiente, la prensa no puede ser usada como vehículo para dar información a los legisladores y políticos. En parte, esto sucede porque en Perú no hay sistemas tales como la Ley de Libertad de Información de los EE.UU. ni los mecanismos de supervisión que garantizan que el poder ejecutivo no se exceda en sus atribuciones.

Dado que no existen estas instituciones vitales, ha surgido una economía de mercado espontánea en el Perú y en otras partes de América Latina, que no se refleja en la legislación ni en la filosofía normativa de los gobiernos. Por lo tanto, si empezamos a concentrar nuestra acción en las instituciones y tratamos de adaptarlas a la realidad, encontraremos senderos pacíficos hacia las economías de mercado, la democracia y la prosperidad.

Marcos Victorica

Marcos Victorica dirige el Instituto de Estudios Contemporáneos, de Argentina. Tiene una maestría en economía de la Universidad Católica de Argentina, es asesor de varias instituciones financieras y miembro del directorio de varias sociedades anónimas. Ha ocupado cargos públicos como director nacional y asesor de gabinete en el Ministerio de Economía. Es miembro fundador del Instituto.

Para comenzar, desearía permitirme un momento de reflexión. Como todos sabemos, el Indice Dow Jones de precios bursátiles sufrió recientemente una caída, según dicen algunos, a causa del déficit presupuestario. Bueno, supongamos que la *Federal Reserve Board* pudiera duplicar el déficit presupuestario de los Estados Unidos tan sólo con dictar un par de resoluciones y sin intervención del Congreso. Pensemos qué pasaría. En unos minutos veremos que esto es posible que suceda, y en realidad, ya se ha hecho en la Argentina.

Primero, quisiera señalar que hay una diferencia entre la forma en que funciona la economía informal en Argentina u otros países del Cono Sur de América Latina, y el Perú u otros países de América Latina. Argentina, siendo un país fundado a base de la inmigración europea, sin población indígena, es diferente del Perú, que tiene una gran población indígena. En Argentina no hay diferencias o barreras culturales que pudieran explicar la economía informal.

En realidad, Hernando de Soto se refirió a los vendedores ambulantes como una parte representativa del sector informal. En Argentina, aun cuando sí tenemos vendedores ambulantes, la parte más importante de la economía informal es lo que llamamos la «gente invisible», personas de traje y corbata que trabajan informalmente.

En Argentina, la economía informal representa el 60 por ciento del PNB. Pero la informalidad en el sector industrial también llega al 60 por ciento del total. Esto significa que la informalidad no es sólo un problema del sector servicios, sino también del sector industrial. Hoy, el 91 por ciento de la actividad industrial informal se produce en industrias pequeñas y medianas, las cuales emplean el 93 por ciento de la fuerza laboral industrial. Seis de cada diez argentinos trabajan parcial o totalmente en el sector informal; el 36 por ciento trabaja por cuenta propia.

Las causas de la economía informal son la inflación y los privilegios, el gasto público y las reglamentaciones, y la ecuación costo-beneficio del sistema.

Argentina tiene la economía informal más grande del mundo, según lo demuestran las investigaciones, con el 60 por ciento del PNB en el sector informal. Argentina es también, paradójicamente, uno de los países más inflacionarios del mundo desde la II Guerra Mundial. ¿Por qué?

Bueno, permítanme dar un ejemplo basado en la idea de duplicar el déficit de los Estados Unidos. Aquí en Estados Unidos, el proceso para aprobar el préstamo gubernamental de US$400 millones concedido a la *Chrysler Corporation* demoró cerca de un año. En Argentina, en dos semanas, el Banco Central distribuyó US$5.000 millones a unas 150 empresas privilegiadas valiéndose de simples resoluciones. Dada la relación que hay entre nuestro PNB y el de los EE. UU., US$5.000 millones en Argentina equivalen a unos US$215.000 millones en la economía estadounidense. De manera que eso representa duplicar el déficit en sólo dos semanas por medio de unas pocas resoluciones del Banco Central.

Este ejemplo explica cómo funciona el sistema en un país como Argentina, y por qué es difícil que la

gente logre controlar al gobierno. Esa es una de las principales razones por las cuales la economía informal es la única solución para los que no quieren pagar la cuenta de todos estos gastos.

En Argentina, no se actúa con responsabilidad. Hace uno o dos meses, el sistema de computadoras del segundo banco nacional más grande se quemó por completo, lo cual significó que no hubo más registros de créditos ni préstamos. Al mismo tiempo, si uno quiere tener un teléfono, quizás tenga que esperar 40 años para conseguirlo.

Lo que demuestra esto realmente es que el principal problema en una economía como la de Argentina, donde, como digo, no hay barreras culturales, es la ecuación costo-beneficio del sistema la que determina lo que uno va a obtener por su dinero o su trabajo. Ese problema queda claramente ilustrado por el hecho de que Argentina fue un país que tuvo gran inmigración, pero en el que ahora se ha empezado a experimentar una enorme emigración.

La razón básica por la que emigra la gente es que se preguntan, «¿Qué puedo sacar por mi trabajo y mi preparación en esta economía?» En Argentina dicen, «Bueno, si soy ingeniero o economista, quizás tenga que manejar un taxi también, y con una inflación mensual del 20 por ciento, nunca podré tener una cuenta de ahorros, una casa o un coche.» Y dicen, «Pero, con el mismo esfuerzo y conocimiento, ¿qué puedo sacar en otras economías?» Por supuesto que sacarán mucho más.

Las mismas razones explican la existencia de lo que llamamos los «emigrantes monetarios» o informales. La informalidad es la manera de emigrar de las personas que no desean abandonar el país. No emigran físicamente, sólo lo hacen monetariamente.

La economía informal de Argentina es absolutamente sensible a la política económica. Cuando hay políticas económicas que controlan los precios y las tasas de cambio, que aumentan el gasto público, y promueven muchas de las reglamentaciones, la economía informal aumenta. Durante los años de 1960 y de 1970, la economía informal creció de cerca del 40 por ciento al 60 por ciento del PNB. En los años de 1930, cuando Argentina era esencialmente libre, la economía informal llegaba a cerca del 20 por ciento del PNB. Esto significa que la economía informal responde a la política económica.

Otro punto que quisiera destacar es la relación entre la deuda internacional y la economía informal, dos temas que generalmente no se consideran relacionados entre sí. Quisiera comenzar con el mercado financiero. En los años de 1940, los activos financieros representaban cerca del 40 por ciento del PNB; hoy no pasan del 10 por ciento del PNB. Pero si se combinan los activos financieros formales con los informales, la cifra es del 40 por ciento del PNB. Esto significa que el cambio no se refleja en el monto total de los activos, sino en la cartera. Durante los últimos 40 años, Argentina ha ido pasando los activos de la economía formal a la informal.

Actualmente, Argentina tiene una deuda externa de US$50 mil millones. Al mismo tiempo, los argentinos tienen US$25 mil millones en depósitos extranjeros, más US$8 mil millones en bienes raíces en el extranjero y US$5 mil millones en cuentas por cobrar. Esto significa que el argentino común ha usado más dólares que moneda nacional. En los últimos tres años, Argentina ha tenido la tasa más baja de inversiones en relación con el PNB desde 1919. De manera que la fuga de capitales es causada por los mismos factores que producen la economía informal. Si las causas son las mismas, el remedio debe ser el mismo. Los problemas de la deuda externa podrían resolverse con la misma clase de medidas que podrían aplicarse para integrar la economía formal con la informal.

¿Con qué plan se logrará integrar ambos sistemas? Antes que nada, creo que el instrumento más importante es la redistribución del ingreso. La redistribución del ingreso no se facilitaría mediante el sistema tributario sino mediante el sistema de la libre empresa. Esto implica la liberación de la creatividad individual, la competencia, la movilidad social, los derechos de propiedad, la eliminación de la inflación como canal importante de privilegios, y la reorientación del gasto público con fines sociales.

Las políticas necesarias para lograr estos objetivos son democratizar el acceso a los mercados, eliminar la dictación de reglamentaciones sin análisis de costo-beneficio, denunciar los subsidios, unificar una eficaz protección arancelaria, y reducir el gasto público. La privatización de empresas estatales es otro método importante. Con sus 500 empresas públicas, Argentina está en tercer lugar entre los países no comunistas que proceden como si fueran países socialistas. La elevación de las normas de competencia para los contratistas del estado es otro punto significativo. Por ejemplo, la empresa de ferrocarriles paga US$490 por el unifor-

me de cada guarda, mientras que un traje cuesta alrededor de US$50 en Buenos Aires.

De la misma forma que los costos son uno de los problemas, el componente del beneficio en la ecuación es otro problema. La reorientación del gasto público es muy importante. Por ejemplo, en la educación, el gasto público debería ayudar a los sectores de ingresos más bajos, la calidad debería elevarse, deberían otorgarse becas, y hacerse inversiones en la formación pedagógica. Al mismo tiempo, deberían invertirse montos mayores en salud pública, seguridad y prevención de la delincuencia.

Los resultados del cambio serán básicamente dos: una democracia real, que extienda la base de autoridad en la sociedad y una movilización de las fuerzas del crecimiento que dan a la iniciativa personal y a la creatividad la oportunidad de actuar como elemento dinámico de la economía.

Robert Litan

Robert Litan actuó como relator del panel para comentar sobre las exposiciones de Hernando de Soto y Marcos Victorica, así como sobre las palabras iniciales de Douglass North. Litan es investigador principal becado del programa de estudios económicos de la Brookings Institution, *siendo también director del nuevo Centro de Progreso Económico y Empleo de dicha Institución. Litan es asimismo asesor jurídico de la firma de abogados* Powell, Goldstein, Frazer, & Murphy, *domiciliada en Atlanta. Obtuvo sus grados en leyes y doctorado en la Universidad de Yale y su licenciatura en ciencias en la* Wharton School *de la Universidad de Pensilvania.*

Se me ha solicitado que comente sobre las implicaciones del concepto del sector informal para el desarrollo económico en general. Pero antes que nada quisiera definir ciertos términos.

Primero, a mi juicio es erróneo equiparar el término «economía clandestina o escondida» con «sector informal». Como se usa generalmente en los Estados Unidos, el término «economía clandestina» se refiere a las personas dedicadas al tráfico de drogas y a la delincuencia organizada. De manera que, por ejemplo, las estimaciones de la economía clandestina en los Estados Unidos, que son de entre el 5 y el 15 por ciento del PNB, se refieren a actividades delictuales. Cuando Hernando de Soto y Marcos Victorica hablan del sector informal, se refieren a actividades comerciales en realidad legítimas, tales como manejar taxis, vender ropa en la calle y así por el estilo, que se realizan sin cumplir con todos los requisitos legales técnicos, tales como tener una licencia y pagar impuestos.

La investigación acerca de la «actividad informal» plantea ciertas interrogantes fundamentales. Para empezar, sugiere que ya por demasiado tiempo la mayoría de las teorías del desarrollo económico han sido excesivamente simplistas. Tomemos, por ejemplo, el concepto neoclásico de la función de la producción para el crecimiento económico. Lo que esto quiere decir básicamente es que uno puede calcular la tasa de crecimiento de un país más o menos como si estuviera preparando un queque. Lo que se hace es mezclar un poco de ahorros, ciertas inversiones, una porción de crecimiento demográfico, un poco de progreso tecnológico y listo, uno determina la tasa de crecimiento del producto. Ahora bien, los países con sectores informales grandes se encuentran con dificultades al tratar de hacer crecer sus economías. Sus tasas de ahorro e inversión serán muy inferiores al nivel óptimo. Se verán ante un grave problema, que en el modelo neoclásico del crecimiento se deja totalmente de lado. Es decir, sus recursos se desperdiciarán o se usarán en forma muy ineficiente. Para los economistas, estas economías estarán muy por debajo del límite de sus posibilidades de producción.

Ahora bien, como lo ha demostrado Douglass North, el capitalismo no dará resultados a menos que haya ciertas instituciones básicas mínimas que lo faciliten. El público necesita saber que sus contratos podrán hacerse cumplir y que sus bienes estarán protegidos, ya sea por la costumbre o por los tribunales, porque de lo contrario no confiarán en nadie y realizarán sus actividades por su cuenta. Lo que es más importante aún, no harán inversiones porque si uno no tiene la confianza de venderle nada a nadie, ¿para qué preocuparse de ahorrar e invertir? En resumen, como Adam Smith lo explica tan bien, las economías en que las personas no se especializan en lo que mejor saben hacer, no prosperarán muy rápidamente.

A mi juicio, es obvio, a la luz de estos hechos, que en el futuro los economistas profesionales y especialmente los dedicados al desarrollo, tendrán que enfrentar el desafío de tratar de incorporar algunos de

estos conceptos en su trabajo. Por ejemplo, hace un par de años trabajé con algunos economistas en el Instituto que dirige de Soto, y calculamos que la productividad o producción por hora/hombre en el sector informal era más o menos de un tercio de la del sector formal. Calculamos, además, que si se pudiera cerrar la mitad de esta brecha entre estos niveles de productividad, se podría aumentar el PNB del Perú en un 25 por ciento. En otras palabras, si pudiera cerrarse esta brecha en unos diez años, se podría aumentar la tasa de crecimiento en cerca del 2 por ciento anual.

Quisiera concluir con sólo unos pocos comentarios sobre lo que debería hacerse para integrar los sectores informal y formal. Primero, obviamente habría que hacer ciertas cosas como reducir las reglamentaciones excesivas, suprimir pasos burocráticos, o sea, eliminar los 289 días de que hablaba Hernando.

Pero algo muy importante en este plan de «limpieza», es tratar de reducir la reglamentación de las tasas de interés, cosa que conduce a una completa distorsión del capital. Lleva a un movimiento de recursos hacia las grandes empresas de propiedad estatal y compañías formales que probablemente tienen inferiores tasas marginales de retorno sobre el capital. La eliminación de la reglamentación de las tasas de interés no puede hacerse de golpe, debido a las graves consecuencias macroeconómicas que se producirían, tales como una disminución de la inversión y así por el estilo. Lo que se les puede pedir a los ejecutivos es que busquen la forma de lograr una transición desde un mundo donde las tasas de interés han estado intensamente reglamentadas hacia uno que carece de reglamentación y que tiene mejor asignación de recursos. Como ejemplo, en los Estados Unidos empezamos con los depositantes grandes. Eliminamos la reglamentación de las tasas de interés sobre estas cuentas y gradualmente, en un lapso de diez años, pasamos a la clase media. Esto puede servir de modelo para otros países.

Otro elemento en lo referente al mercado de capitales es la privatización del sistema bancario. En Perú han hecho lo contrario. Un sistema bancario nacionalizado absorberá todo el escaso capital que haya en la economía, y lo canalizará hacia las empresas estatales, financiará el déficit del gobierno federal y, en general, desposeerá al sector privado. Es obvio que eso tiene que cambiar.

También hay ciertas cosas positivas que pueden hacerse. Lo que es muy interesante en el trabajo de Douglass North y de Hernando de Soto es la importancia de lo que ellos denominan los aspectos facilitadores de la ley; hay que establecer instituciones positivas, tales como las leyes referentes a contratos, derechos de propiedad y daños legales. Estas son cosas que a los teóricos del desarrollo económico ni siquiera se les ocurren. Sin embargo, estas instituciones tienen que existir para que haya crecimiento económico.

Lo último que quiero decir en cuanto al cambio es un punto controvertido, pero lo sugeriré aunque sea sólo para considerarlo. Me refiero a la crisis de la deuda, mencionada también por Marcos Victorica. La mayoría de los planes que se han ofrecido para resolver la crisis del endeudamiento, el plan Baker o el Plan Bradley, sugieren que la solución es lograr que los países deudores se comprometan a hacer ciertas reformas con orientación de mercado para obtener nuevos préstamos, o bien, como en el caso del plan Bradley, para obtener medidas de alivio para la carga de la deuda.

Ahora bien, yo creo que este *quid pro quo* o marco de condicionalidad puede ser eficazmente usado en este momento por las instituciones, y en concreto por el Banco Mundial, que tiene un programa grande de préstamos para ajustes estructurales. Podría hacerse funcionar si las condiciones del ajuste estructural fueran el *quid pro quo* de que se reunieran los sectores formal e informal. En otras palabras, habría que conceder mayores fondos o medidas de alivio de la carga de la deuda a cambio de la reducción de las trabas burocráticas y de las reglamentaciones, y demostrar un avance significativo hacia la consecución de estos objetivos.

La interrogante que deseo plantear para los participantes de esta conferencia, es que si tal presión daría o no buenos resultados. Esto es importante porque plantea la pregunta de si se puede lograr la reforma desde el interior o desde abajo hacia arriba, o si es necesaria la presión desde el exterior. Los norteamericanos tienden a creer que se necesita la presión externa, pero quizás pueda hacerse la reforma en estos países, siempre que haya gente que reconozca la importancia de hacer estas modificaciones.

Debate

El debate que siguió a la conclusión de las presentaciones de los miembros de panel se concentró en la

búsqueda de soluciones a las interrogantes sobre la informalidad y el crecimiento económico. Uno de los expositores, por ejemplo, señaló que se suponía que la privatización generaría sistemas democráticos de mercados abiertos, pero se le preguntó si no era más realista pensar que la privatización crearía más privilegios y situaciones monopolísticas. Tanto Hernando de Soto como Marcos Victorica estuvieron de acuerdo con esa opinión. A menos que la competencia se incorpore al sistema mediante la eliminación de las reglamentaciones, seguirán existiendo los monopolios y no importa mucho si se trata de monopolios públicos o privados. El cambio esencial que hace falta es eliminar las barreras que impiden el funcionamiento de los mercados.

Otra pregunta, dirigida a de Soto, fue, «¿Qué actitud se ha de tener hacia el sector informal?» Respondiendo, de Soto explicó que el mayor triunfo de su Instituto fue distinguir entre las economías informal y clandestina, a lo que se refirió anteriormente Robert Litan, demostrando que los informales no son delincuentes. Además, casi todos los partidos políticos populistas ven a los informales como proletarios desocupados y no como empresarios. Ese concepto está ahora cambiando porque la izquierda en el Perú está entendiendo que, en su gran mayoría, se trata de pequeños o microempresarios. Actualmente la izquierda, e incluso el Partido Comunista, ha comenzado a respaldar las diversas recomendaciones del Instituto Libertad y Democracia. Pero tienden a pensar que la situación es similar a la de Hungría o Yugoslavia. La derecha no se ha mostrado aún tan solidaria.

A Marcos Victorica se le preguntó, «¿Son las malas leyes facilitadoras y los impedimentos para ingresar al mercado las causas principales de la informalidad?» Victorica explicó que, en Argentina, la informalidad incluye al 100 por ciento de la población, pero no al 100 por ciento de sus actividades. Todos parecen dedicarse simultáneamente a la actividad formal y a la informal. No hay barreras claras para incoporarse a los sectores formal e informal. Es un problema de lucratividad y riesgo.

La última pregunta del período de debate dio a los miembros del panel la oportunidad de ofrecer comentarios finales sobre las tendencias generales del sector informal en sus respectivos países. La pregunta fue la siguiente: «El sector informal está recibiendo más y más publicidad. A medida que los gobiernos reconocen la creciente importancia de este sector, ¿lleva esto a que el sector público haga mayores esfuerzos para reglamentar a estos empresarios, lo cual aumentará más las dificultades para el desarrollo de las microempresas, o lleva a una liberalización de las exigencias institucionales?»

De Soto respondió observando que se veían ambas tendencias. Recientemente, el Presidente García nacionalizó el 20 por ciento de los bancos que había en manos privadas, pero que lo hizo en nombre de los informales. A pesar de que esto es incómodo porque el Instituto no está de acuerdo con la nacionalización, es un triunfo interesante porque fue la primera vez que un partido político aceptaba que los informales eran empresarios, y no simplemente proletarios desocupados. Además, el sector privado formal acababa de emitir una declaración diciendo que uniría fuerzas con los informales para tratar de mejorar las leyes que afectaban a la economía como un todo.

Victorica señaló que, en Argentina, la economía informal demuestra que el sistema ya no funciona. Demuestra que la gente expresa su rechazo a las reglamentaciones que crearon el problema absteniéndose de participar. El sector informal demuestra también que la gente tiene iniciativa y creatividad como para superar las reglamentaciones y restricciones del sistema.

Robert Litan añadió una nota pesimista porque, a su juicio, el instinto del gobierno es restringir y regular a los informales. Además, la situación surgió de la actitud de tratar de romper la férrea relación entre el gobierno y el sector privado rico. Como Mancur Olson lo observa en su libro, *The Rise and Fall of Nations*, la caída de las naciones se debe exactamente a esta relación entre los intereses especiales y el gobierno que bloquea el cambio. Quizás se necesite una revolución masiva para romper esta relación y crear el cambio. Como se observó anteriormente, ¿se podrá producir el cambio desde adentro o tendrá que haber una presión externa, como la del Banco Mundial, para lograrlo?

De Soto concluyó la sesión de panel ofreciendo una respuesta a la nota pesimista de Litan. «Creo que si lo que vemos en toda América Latina es verdadero —que el 50 por ciento o más de la población de nuestros países ya se ha alzado contra la legislación monopolística del estado—la revolución pacífica que se necesita para el cambio ya está, en realidad, produciéndose. Todo lo que estamos haciendo ahora es documentarla. Pero ya ha empezado.»

III PARTE

GENERACION DEL CRECIMIENTO ECONOMICO MEDIANTE LA MICROEMPRESA Y PROGRAMAS DE ASISTENCIA AL SECTOR INFORMAL

Moderador: George M. Ferris, Jr., Ferris and Company

Arthur Levi, Corporación Financiera Internacional

Nancy Berry, Banco Mundial

Ken Cole, Banco Interamericano de Desarrollo

Edward Marasciulo, Fundación Panamericana de Desarrollo

Relator: William Baez-Sacasa, ex miembro de la Fundación Nicaragüense de Desarrollo

La segunda sesión de panel se dedicó a examinar el papel de las instituciones internacionales en la atención de las necesidades del sector informal. El panel fue moderado por George M. Ferris, Jr., que es miembro del Consejo Directivo de CIPE, ejecutivo principal de la firma Ferris and Company, y ex gobernador de la Bolsa de Comercio de Nueva York. Es asimismo presidente de la Comisión Revisora de Préstamos de la Agencia para el Desarrollo Internacional e integró la Comisión Especial del Presidente para la Empresa Privada Internacional.

George M. Ferris, Jr.

Habiendo explorado en la primera sesión las causas y dimensiones del sector informal en dos países importantes, Perú y Argentina, la segunda sesión de panel examinará las actitudes y los programas de diversas instituciones internacionales de financiamiento frente al sector informal y a las economías de mercado en general. Representados aquí hoy día están la Corporación Financiera Internacional, el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo y la Fundación Panamericana de Desarrollo. Las tres primeras instituciones son organismos intergubernamentales y la última, la Fundación Panamericana de Desarrollo, es patrocinada por la Organización de los Estados Americanos, pero es una institución privada.

La finalidad de esta conferencia es demostrar el potencial económico y la influencia política que tiene el sector informal. Sin embargo, el objetivo a largo plazo de todos nuestros esfuerzos debería ser liberalizar las instituciones políticas y económicas, captando así la energía empresarial de los informales a fin de promover el crecimiento económico en el mundo en desarrollo. He pedido a cada uno de los miembros de este panel que nos expliquen la forma en que sus organismos internacionales de desarrollo y sus programas pueden ayudar a cumplir estos objetivos.

Arthur Levi

Arthur Levi ingresó al Banco Mundial en 1973 como Jefe de Proyectos Agrícolas y posteriormente, en 1983, pasó a la Corporación Financiera Internacional donde se desempeña como Jefe de Inversiones. Arthur Levi trabajó como voluntario del Cuerpo de Paz en Kenia de 1964 a 1966. Posee un grado de maestro en Administración de Empresas de la Columbia University.

Cuando recién me pidieron que hablara hoy, pensé que la Corporación Financiera Internacional (CFI) no tenía mucho que contribuir al tema de esta conferencia, que es la microempresa en el sector informal. La CFI no presta apoyo directo al sector informal ni lo estimula, aun cuando esas actividades ciertamente se derivan de algunas de nuestras inversiones. El tamaño mínimo de una inversión en la que podemos participar es de US$3 millones. Sin embargo, después de leer los antecedentes y asistir a la primera sesión, he salido con la idea de que en realidad tenemos bastante que contribuir a esta clase de actividades. Somos parte de la solución.

La CFI fue creada en 1956 con el fin de complementar y trabajar a la par del Banco Mundial en sus esfuerzos por estimular el crecimiento del sector privado en los países en desarrollo. El papel distintivo de la Corporación y su ventaja comparativa se deben a dos atribuciones que se le han dado, y que el Banco Mundial no tiene. Una es la autorización para otorgar financiamientos con participación en el capital social, y la segunda es que no aceptamos garantías gubernamentales para ninguno de nuestros préstamos.

La CFI generalmente invierte en proyectos cuyo valor mínimo es de US$3 millones. Rara vez podemos financiar más del 25 por ciento de un proyecto, y nuestra participación en el capital social se considera catalizadora. No nos interesa tener mayoría y con frecuencia no participamos en los directorios de las empresas en las cuales tenemos participación. Nuestra participación en el capital social se limita generalmente al 10 por ciento. Nos abstenemos de apoyar actividades que no sean económicamente viables, es decir, que para su éxito dependan de altos aranceles o precios artificialmente sostenidos. El año pasado aprobamos 92 operaciones de préstamo y tuvimos participación en 41 países. Concedimos préstamos por valor de US$800 millones para proyectos cuyo costo total de inversión fue de US$4.300 millones.

El papel tradicional de la CFI en el financiamiento de proyectos es sólo parte de una función mucho más amplia que estamos empezando a desempeñar en el mundo de la empresa privada. Durante los últimos años, nuestras actividades han incluido el financiamiento de compañías más pequeñas mediante líneas de crédito de capital accionario otorgados a bancos de desarrollo, aun cuando debo decirles que en general esto no ha sido muy satisfactorio --con ciertas excepciones-- dado que esos bancos están demasiado politizados en muchos países. Además, estamos ofreciendo más y más servicios de asesoramiento en una serie de temas diferentes. Actualmente estamos dando ayuda a sociedades anónimas, tanto de tipo técnico como financiero, en ocho países africanos y ocho asiáticos. También tenemos un servicio de asesoramiento gubernamental que ayuda a los gobiernos a aumentar la eficiencia de sus sistemas burocráticos; a decidir qué tipo de impuestos vale la pena mantener y cuáles no; a aumentar la rapidez con que pueden regis-

trarse las sociedades y otros temas de este tipo.

Las necesidades que tienen los países y clientes de la CFI varían. En la zona del Africa al sur del Sahara, donde el desarrollo del sector privado y las grandes inversiones son limitadas, hemos establecido dos instituciones destinadas a promover más aún el desarrollo del sector privado. Una es la Unidad de Preparación de Proyectos para Africa, copatrocinada por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y el Banco Africano de Desarrollo. El proyecto tiene oficinas en Abidjan (Costa de Marfil) y Nairobi (Kenia) para atender a las pequeñas empresas, aquellas cuyas inversiones generalmente no superan los US$500.000. Estas oficinas dan asistencia técnica a estas empresas para que sean más aceptables para los bancos. También hemos ayudado a crear una Compañía Africana de Gerencia que proporciona servicios de apoyo gerencial. Esta entidad recibe ayuda, en parte, del Consejo Industrial para el Desarrollo, con sede en Nueva York.

¿Qué puede hacer en esta materia una institución como la CFI, que en realidad actúa en la corriente financiera principal dando asistencia a las empresas grandes? Bien, algo que podemos hacer es prestar ayuda a los presentes que se interesen en la experiencia que hemos adquirido. Hemos experimentado innumerables casos en todos los países, y les instaría a que usaran esta experiencia que hemos adquirido como recurso para ayudarles a documentar sus casos. También les ofrecemos un departamento de ingeniería muy competente. Por lo tanto, si alguno de ustedes participa en proyectos destinados a promover o estimular varios sectores, les sugiero que se pongan en contato con la CFI.

Nancy Berry

Nancy Berry es jefa de la División de Desarrollo Industrial del complejo de Investigación y Planificación de Política del Banco Mundial. De 1976 a 1982, ella fue una de las primeras personas que ampliaron la acción del Banco Mundial para conceder préstamos a empresas e industrias de pequeña escala. En tal carácter, ha tenido a su cargo la preparación de proyectos y componentes para pequeñas industrias en varios países de América Latina, Asia y Africa. Es co-autora del documento titulado «Small Scale Enterprise and Employment Generation» *del Banco Mundial.*

En primer lugar, quisiera decir que estoy muy impresionada con el interés que ha despertado el sector informal y de la microempresa, a juzgar por el número de participantes en esta reunión. Desafortunadamente, dado que tengo ciertas cosas controvertidas que decir, eso puede significar justamente que ofenderé a más personas que las que había previsto.

Quisiera referirme a dos aspectos en los que creo que la actuación del Banco Mundial es razonablemente buena, y luego a uno en que, yo diría, dicha actuación no es buena y quizás tampoco debería serlo. El primero se refiere a los préstamos y la asistencia que se dan a la industria pequeña y mediana. La segunda se refiere al cambio de política que, me parece, tiene relación con algo de lo que se discutió en la primera sesión de panel sobre el papel del Banco Mundial e instituciones similares para inducir el cambio de políticas en el ámbito regulador. Estos son dos aspectos en los que creo que estamos actuando bien.

El aspecto que es un punto débil en el Banco Mundial es la microempresa y los vínculos directos con el sector informal. Posteriormente explicaré las razones por las cuales, debido a la índole de las grandes instituciones internacionales, esta materia debe permanecer como punto débil.

En lo que se refiere a la concesión de préstamos y asistencia a la industria pequeña y mediana, la tendencia ha sido bastante dramática. Hace diez años, el Banco Mundial no otorgaba préstamo alguno a la pequeña industria; hoy, dichos préstamos representan un tercio de nuestra cartera industrial. Los programas de la pequeña industria son activos, y ahora nos encontramos en la segunda, tercera y cuarta serie en varios países de Asia, América Latina y Africa. Muchas de estas operaciones también involucran conjuntos de medidas tendientes a producir reformas de política.

Creo que el Banco mejoró el programa de préstamos a la pequeña y mediana industria que tiene para firmas con inversiones fijas de capital del orden de los US$5.000 a US$100.000. Obtenemos la participación de bancos comerciales, en lugar de los usuales bancos gubernamentales de desarrollo, y desarrollamos la capacidad institucional de la oficina principal y sus sucursales. Proporcionamos atractivos márgenes crediticios para responder a costos administrativos más altos como porcentaje del tamaño del préstamo, insistiendo en la aplicación de tasas comerciales. Se ha demostrado que para las pequeñas y microempresas, se trata realmente de la posibilidad de tener acceso frente

a las tasas subsidiadas.

Además de estos servicios crediticios, nos hemos apartado de los servicios tradicionales de tipo gubernamental, técnico, gerencial y de mercadotecnia, y hemos adoptado ciertos medios relativamente innovadores para captar la competencia del sector privado. Por ejemplo, en el caso de la India, hemos adoptado un concepto de subcontratación tendiente a estimular al gobierno a aflojar los controles que impone a la gran industria, los cuales se habían convertido en elementos de coerción tanto para la industria grande como para la pequeña, y alentar a las pequeñas empresas a pasar a la mediana escala valiéndose del crédito y las facilidades técnicas.

Reconocemos que los gobiernos a menudo interfieren con las necesidades de servicios técnicos de las empresas y de una tendencia más hacia la exportación en términos de conductos de mercado para sus productos. Hemos creado fondos especiales que se administran fuera de la infraestructura gubernamental. Por ejemplo, en Nepal hay 300.000 personas en el sector de las alfombras que están empleadas por microempresas muy pequeñas. Los empresarios privados, que funcionaban como oligopolios o monopolios, habían hecho subir el precio de la lana del Tibet en un 200 a 300 por ciento. El Banco Mundial actuó como catalizador formando una empresa mercantil local, integrada por los fabricantes, que redujo los precios a escalas competitivas. En estas compañías, los pagos de sus préstamos han sido muy buenos. La mitad de la firmas financiadas eran nuevas, y la otra mitad experimentaba una modernización. Los efectos en materia de empleo han sido sustanciales.

Sin embargo, por lo que observo, el Banco Mundial aún tiende a jugar un papel demasiado pasivo, aun cuando la División de Desarrollo Industrial trata de encontrar medios para infundir dinamismo a los componentes de los proyectos del Banco.

La otra área en que el Banco ha concentrado sus esfuerzos en los últimos años ha sido el cambio de política dentro del ámbito de los sectores macrocomercial, industrial y financiero. Los comentarios hechos en la primera sesión de panel demuestran que gran parte del ambiente regulador que han instituido los gobiernos tiende a favorecer a los grandes empresarios y permitirles permanecer rollizos y felices en lugar de ajustarse y responder a la variación de los mercados y las tecnologías.

Una forma en que el Banco tiene y puede desempeñar un papel cada vez mayor es demostrar a los gobiernos que el impacto de todo tipo de intervención en el sector industrial tiene muchos efectos insospechados y adversos, incluso en sus propios conjuntos de funciones objetivas. Este es el tipo de trabajo que hemos realizado en Argentina, India, Pakistán, y recién comenzado en Brasil.

Es muy difícil usar el efecto de palanca financiera incluso con montos muy grandes para lograr que los gobiernos tomen medidas que no creen que tendrán efectos positivos. Sin embargo, sí es posible demostrar que, aun cuando los gobiernos piensen que están protegiendo a la pequeña empresa, en realidad la están perjudicando, y junto con ella perjudican a los consumidores, al desarrollo industrial y al país entero.

Sin embargo, aunque se reconozca que el sector informal es muy grande, esto no significa necesariamente que debe ser el foco de atención para los organismos internacionales de desarrollo. En primer lugar, en los principales segmentos del sector informal, la asistencia realmente significa, en mi opinión, sacarse dinero de un bolsillo para ponerlo en el otro, sin que haya retorno económico adicional alguno. En segundo lugar, hay un desajuste entre los sistemas y los tamaños de muchos organismos internacionales y las necesidades de la microempresa.

La infraestructura de instituciones locales es probablemente la clave para asistir a las firmas pequeñas y medianas, y más aun, a las microempresas, en cuyo caso la decisión crediticia realmente tiene que basarse en las cualidades. Cada vez más se reconoce que el desarrollo de la pequeña y microempresa puede ser más difícil de dirigir que el de la industria en gran escala.

El Banco Mundial se está involucrando a pasos vacilantes en la microempresa. Estamos tratando de aparear nuestros recursos con organismos privados voluntarios competentes que tienen tanto la competencia gerencial para actuar como fuente de asistencia gerencial y técnica, así como para participar en la selección de empresarios potenciales. Un ejemplo es el *Women's World Banking*, una robusta organización privada de voluntarios que actúa en 50 países. El aporte complementario, por ejemplo, de la red de centros del *Women's World Banking* puede representar servicios técnicos y gerenciales, así como garantías de créditos, que pueden acoplarse con los recursos y componentes de política del Banco Mundial.

En resumen, diría que es probable que el Banco Mundial continúe, ojalá en forma sostenida, concediendo préstamos a la industria pequeña y mediana, incluyendo el uso de subcontrataciones, a fin de incorporar a estas firmas a la economía global. Probablemente avanzaremos lentamente en el ámbito de la microempresa, como deben hacerlo los organismos internacionales. Mi observación es que las iniciativas de la microempresa pueden ser ahogadas fácilmente por un exceso de recursos monetarios. Cuando uno encuentra una infraestructura de organización a nivel local, fácilmente se pueden encontrar tres, cuatro o cinco instituciones bilaterales y multilaterales que tratan de competir por darles préstamos o subvenciones a estos grupos, lo cual puede fácilmente ahogar el tipo de acumulación orgánica que se necesita para el éxito de estos programas.

Kenneth Cole

Kenneth Cole es Coordinador de Programas para el Financiamiento de Pequeños Proyectos, del Banco Interamericano de Desarrollo, donde ha desempeñado varios cargos de índole financiera y administrativa. Asumió su actual puesto en 1979, en el cual tiene a su cargo la preparación de proyectos de créditos para poblaciones de bajos ingresos. Antes de trabajar en el Banco, el Sr. Cole prestó servicios en el Cuerpo de Paz en Guayaquil, Ecuador, donde elaboró sistemas crediticios para la comunidad. Posee una licenciatura en derecho de la Universidad de California en Berkeley, y es miembro del Colegio de Abogados de California y de Washington, D.C.

En primer lugar, una breve explicación sobre el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). El BID es un banco regional de desarrollo. El Banco Africano, el Banco Asiático y varios otros han seguido el mismo molde. Funcionamos más o menos como el Banco Mundial, pero en forma regional. Los propietarios del BID son unos 43 países. La mayor parte de las operaciones del Banco se destinan a obras públicas, proyectos del sector público, y mejoramiento de la política pública, todo lo cual asciende a unos US$3.000 millones al año.

Hace unos diez años, el BID creó un servicio especial para financiar proyectos pequeños con características singulares. Esto nos ha dado una considerable experiencia que nos ha servido para comprender la estructura, los problemas y las aspiraciones del sector informal de América Latina. Con el programa de proyectos pequeños, tenemos facilidad para conceder préstamos en términos económicos muy concesionarios a organismos privados no comerciales de América Latina y el Caribe, o a entidades gubernamentales especiales, que realizan actividades para el sector informal.

El programa de proyectos pequeños colabora con unas 160 instituciones privadas de voluntarios de 22 países. Por intermedio de estas instituciones, damos apoyo a diversas actividades dedicadas a aumentar la generación de ingresos y empleos entre los grupos de bajos ingresos, concediendo créditos agrícolas para pequeños agricultores, y créditos para microempresas, cooperativas y asociaciones urbanas. En conjunto, esta actividad representa una cartera de unos US$70 millones.

De estos US$70 millones en actividades, de 22 a 25 millones de dólares se han destinado a 50 operaciones sólo para microempresas urbanas. Las microempresas generalmente tienen menos de cinco empleados. Con frecuencia, las microempresas son negocios familiares, dirigidas por los padres, con activos inferiores a US$5.000. Las ventas son de entre US$3.000 y US$4.000 al mes. En su mayor parte, producen bienes y servicios populares para los sectores populares de la economía. En algunos casos, hay alguna integración vertical con el sector formal. Un caso que viene a la mente, es el de Monterrey, en México, donde hay microempresas que producen moldes hechos a mano para las fundiciones de aluminio.

La mayoría de nuestros proyectos para microempresas tienen características específicas. Generalmente buscamos una institución privada de voluntarios con quienes podamos cooperar. Buscamos las instituciones que tengan una mentalidad empresarial, que comprendan el uso del crédito y la concepción del resultado final en los negocios, y que sin embargo estén dispuestas a aportar su tiempo, esfuerzo y aptitudes para trabajar en los niveles más bajos de la economía. Nosotros otorgamos créditos con términos prácticamente regalados a organizaciones privadas, y esperamos que esas organizaciones traten directamente con el carpintero o zapatero en términos comerciales, con tasas de interés reales. En realidad, funcionan con tasas de interés mucho más altas que las reales, y probablemente pagan 10 por ciento al día por présta-

mos de fuentes informales. El BID procura cerciorarse de que se incluya cierto tipo de adiestramiento con la aplicación del crédito.

Cuando reviso estos proyectos, me quedo asombrado ante el hecho de que cerca del 25 por ciento de los prestatarios son mujeres que dirigen sus propios negocios en los barrios pobres de las grandes ciudades de América Latina y el Caribe. Observo, también, como lo señaló Nancy Berry, que tiende a haber una excelente tasa de reembolso entre los usuarios del crédito. La mayor parte de los programas parecen nivelarse a la tasa del 85 a 90 por ciento que estan al día en sus reintegros. Generalmente, esto es muy superior al cumplimiento de las instituciones financieras de desarrollo y los bancos comerciales.

Necesito añadir algo acerca de nuestra experiencia en Colombia, porque coincide con las precauciones expresadas por el Banco Mundial. En Colombia, pasamos de un solo proyecto pequeño a unos 15 con diferentes fundaciones privadas en diversas ciudades. Esta multitud de proyectos se convirtió en un consejo asesor que coordinó programas y desarrolló un sistema uniforme de datos computarizados y de reglamentaciones y procesos crediticios normalizados. Este Consejo inició una serie de consultas cordiales con el Ministerio de Planificación Nacional, lo cual ha pasado a ser ahora un programa nacional en Colombia, patrocinado por el gobierno. Ha recibido del BID un crédito por US$7 millones que, pasando a través del Banco Central, va hacia los sistemas financieros nacionales, y a las microempresas, con los servicios de inspección y colaboración del sistema de fundaciones privadas que iniciaron el programa. Colombia es un modelo complejo, pero confiamos mucho en que este proyecto dará buenos resultados.

Hasta la fecha, en general, tenemos datos que nos dicen que por cada US$1.000 a US$1.200 que pasan a través de estos sistemas crediticios, estamos creando o sustanciando un empleo en el sector informal. Comparemos esto con los US$12.000 o US$15.000 por empleo que se requieren en el sector formal. Considerando los fondos que hemos entregado, quizás hayamos ayudado a crear unos 15.000 empleos. Probablemente hemos dado capacitación a 20.000 personas. Pero lo que es más importante aún, es que hemos ayudado a robustecer las instituciones privadas locales de 20 países. Dichas instituciones, a su vez, han ayudado a educar a las autoridades públicas responsables de la política para crear las vinculaciones que a nuestro parecer son muy importantes.

Naturalmente, aun quedan grandes dificultades por salvar en términos de la necesidad de ampliar y mejorar el sistema de repartos, de manera que los recursos disponibles puedan llegar al nivel de la microempresa en las economías locales. Para esto hay que perfeccionar las instituciones, establecer contactos con el sector formal y entablar el diálogo sobre la política económica.

Edward Marasciulo

Edward Marasciulo es vicepresidente ejecutivo de la Fundación Panamericana de Desarrollo. Antes de ingresar a la Fundación, había sido Oficial Ejecutivo de la Subsecretaría de Administración de la Organización de los Estados Americanos. También había ocupado varios cargos en la Agencia de los EE.UU. para el Desarrollo Internacional en América Latina. El Sr. Marasciulo ha sido profesor visitante de la Georgetown University, George Washington University y American University *desde 1977. Más recientemente, actuó como consultor principal para cuestiones sociales y humanitarias de la Comisión Mixta sobre América Central (Comisión Kissinger).*

Creo que es importante explicar cuáles fueron los motivos de la creación de una institución privada de voluntarios como la Fundación Panamericana de Desarrollo (FUPAD). Hace veinticinco años, durante la era de la Alianza para el Progreso, hubo un empresario de los EE.UU. que vivía en Guatemala, Sam Green, que, junto con varios de sus colegas, se dio cuenta claramente de que la Alianza para el Progreso sólo llegaba al 10 ó 20 por ciento de la población de Guatemala. Y se le ocurrió pensar que este problema era similar en todo el hemisferio. Mucho le inquietaban los desposeídos, el 80 por ciento de la población que no tenía acceso al crédito, que son, en general, espectadores del proceso del desarrollo y que, a su juicio, son los causantes de los movimientos guerrilleros que desde entonces han aparecido.

Los presentes que recuerdan esa época, recordarán también que era el período cuando los economistas del desarrollo propugnaban las ideas del modelo de Harrod-Domar y la teoría de Rostow. Era también una época en que los economistas del desarrollo comenzaron a hablar del cambio estructural, pero

no hablaban aún con los antropólogos ni los científicos políticos. Lo que la FUPAD creó fue un anatema para el concepto del desarrollo planificado.

Hoy, la Fundación Panamericana de Desarrollo no es el único protagonista de las actividades que voy a describir. Hay muchas otras instituciones como la nuestra, y menciono específicamente a *Acción International*, de Cambridge, Massachusetts. Se trata de un grupo bastante destacado que ha realizado una obra muy importante en todo el continente junto con nosotros. De manera que el número de instituciones sin fines de lucro dedicadas a esta labor es ahora más bien considerable. Esto no se hacía 25 años atrás. Lo que falta actualmente es un inventario de todos los protagonistas dedicados al desarrollo en el ámbito de la microempresa.

¿Qué fue lo que encontramos en nuestra experiencia? Encontramos que estos hombres y mujeres, que no tenían experiencia previa en el sistema bancario dado que carecían de garantías prendarias que ofrecer, constituían riesgos crediticios excelentes. Encontramos que en muchos casos había que tomar a las personas de la mano y llevarlas al banco, porque no sabían cómo hacer trámites bancarios o siquiera abrir una cuenta corriente. Por consiguiente, encontramos que no era sólo el crédito lo que había que inyectar en el sistema. Y encontramos que el instructor tenía que ser, en muchos casos, el sector formal local. De manera que encontramos la necesidad de vincular lo que ahora conocemos como el sector informal con el sector formal.

La FUPAD no tuvo ningún modelo que pudiera seguir y, en realidad, seguimos sin tenerlo. Todos hemos aprendido juntos, y hemos descubierto que todas las fundaciones que hemos ayudado a crear, 31 en los últimos 25 años, son diferentes entre sí. Cada una tiene su propia idiosincracia.

¿Qué hemos aprendido? Hemos aprendido que el sector informal debe ser usado como un nexo y que la fuente de crédito debe estar dentro del sector formal mismo. Hemos visto que el sector formal tiene que aprender un proceso dentro de su propia sociedad.

Con frecuencia he usado el ejemplo de San Pedro Sula en Honduras. En la costa norte de Honduras, a principios de los años 80, entraron los guerrilleros a una reunión de la cámara de comercio y tomaron a 100 rehenes de entre los asistentes. Estuvieron tres días con estos guerrilleros y pasaron por el proceso del síndrome de Estocolmo. Los rehenes vieron que, en realidad, los guerrilleros tenían una filosofía y una inquietud. Fuera de la cámara había miembros de los muy influyentes sindicatos de la costa norte de Honduras, que habían hecho manifestaciones en contra de los guerrilleros y a favor de los rehenes que había adentro. Fue gracias a las manifestaciones de esos sindicatos que los rehenes finalmente abandonaron el país. De esa experiencia, el sector formal de San Pedro Sula, bien conocido por sus actividades progresistas, creó una fundación con una cartera de aproximadamente US$5 millones. Hoy tienen su propio sector formal muy involucrado en las inquietudes de lo que podríamos llamar los pobres emprendedores. Lo ven como algo para su propia seguridad y para su propio futuro.

Pero esta no es una experiencia aislada. Lo mismo sucedió en Jamaica, cuando Seaga asumió como Primer Ministro y reconoció el rápido cambio político que experimentaba ese medio ambiente. Una de las primeras medidas que el gobierno tomó fue crear una fundación nacional de desarrollo como medio para otorgar créditos al sector informal mediante la operación gerencial del propio sector formal. Actualmente tienen cinco sucursales en toda la isla.

De manera que lo que nos preocupa no es sólo cosa de economía, ni sólo la creación de empleos. En muchas formas, es una inquietud por la supervivencia, y creo que el mecanismo de supervivencia está recién empezando a explotar en todo el hemisferio.

Hay una creciente necesidad y deseo de crear organismos privados en el hemisferio, mucho más de lo que habíamos previsto hace 25 años. Hay muchos nexos con las instituciones privadas de los EE.UU., pero nuestra meta es organizar una fundación local dirigida por el sector privado local. Me atrevería a decir que esto va a suceder cada vez más en los próximos 25 años.

William Baez Sacasa

El relator del programa fue William Baez Sacasa, consultor de la Fundación Panamericana de Desarrollo y de la Fundación para la Vivienda Cooperativa, de Washington, D.C. De 1970 a 1985, ocupó el cargo de director ejecutivo de la Fundación Nicaragüense de Desarrollo y del Instituto Nicaragüense de Desarrollo. Es autor de El Sector Infor-

mal en Centroamérica: Una Perspectiva Preliminar y Nicaragua: El Sector Informal en Transición. *El Sr. Baez ha sido miembro del directorio del Consejo Superior del Sector Privado (COSEP) de Nicaragua y de la Fundación Panamericana de Desarrollo. Se graduó con honores del* Holy Cross College, *de Worcester, Massachusetts.*

Quisiera referirme a lo que se dijo esta mañana y a lo que han expresado los miembros del panel esta tarde. En los últimos cinco años, como miembro del sector privado y como agente del desarrollo, he considerado que hay dos tipos de modelos que se han elaborado para asistir al microempresario o al sector informal.

Uno, el expresado tan claramente en el libro de Hernando de Soto, El otro sendero, caracteriza al sector informal como a un grupo de personas que se encuentran al margen de la ley. La forma de encarar el problema de la informalidad es ayudar a esas personas a superar las barreras regulatorias para hacer que el sector informal sea más formal o que el formal sea más informal. El énfasis está en la necesidad de cambiar las leyes y políticas del país, lo cual es muy importante.

Esta tarde hemos visto lo que considero el otro modelo, en el que se ha acentuado la importancia del microempresario, o lo que Ken Cole denomina «micronegocios». Este modelo, que ha sido desarrollado en los últimos 25 años por la Fundación Panamericana de Desarrollo, ha sido adoptado por muchos organismos distintos. En él se acentúan los aspectos del desarrollo referentes al crédito, la capacitación y la asistencia técnica. Para fomentar este tipo de modelo, se han aportado sumas importantes durante los últimos 25 años, a través del Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo, la Fundación Panamericana de Desarrollo, *Acción International* y la Fundación Interamericana. El énfasis ha estado en la importancia de la persona como comerciante, para tratar de transformarlo de comerciante pequeño en comerciante más grande.

Lo que es muy importante es complementar ambos modelos, ponerlos juntos y crear un solo modelo para enfrentar el problema de la informalidad desde el punto de vista legal y desde el de los micronegocios o del crédito.

En Nicaragua, llevamos a cabo un estudio con la ayuda de CIPE, hace unos dos años, llamado «El Sector Informal en Nicaragua: Una Solución Alternativa». Tratamos de unificar ambos modelos y descubrir cómo se comportaba el sector informal en una situación muy especial como el caso de Nicaragua. En situaciones muy extremas, como la de Nicaragua, el sector informal revela sus verdaderos colores y características. Encontramos que no importa que los informales vivan en una cultura de colectivización; al fin y al cabo, son empresarios. Tienen una gran motivación, y lo que quieren es tener ganancias.

Si queremos acentuar la democracia y la búsqueda de la felicidad para nuestros pueblos, especialmente en América Latina, tenemos que abordar el problema de dar oportunidades a la gente mediante el sistema legal, como Hernando de Soto lo ha dicho, y mediante el aspecto del crédito de que se habló anteriormente. Una verdadera democracia no es sólo votar, sino un proceso diario.

¿Cómo podemos robustecer el sector informal y promoverlo? Primero, es importante identificar el sector informal: ¿Quiénes son, dónde están, qué cosas hacen? La identificación es un elemento.

El segundo es la valorización. Los pequeños empresarios son importantes y es importante que creamos que son gente que tiene el deseo y la valentía de sentirse realizados en sus propias vidas.

Tercero, tenemos que recalcar la importancia de la organización. Es muy importante entrar al aspecto legal, pero es más importante organizar al sector informal para lograr fines políticos, económicos o sociológicos.

Cuarto, hemos de entender que tiene que haber una vinculación entre el sector informal y el sector privado, o entre el microempresario y el empresario. Ellos tienen que creer y entender que pertenecen a un solo sector privado, a fin de sostener la democracia en países donde aún queda democracia. Para cumplir el sueño de la democracia, hay que fortalecer no sólo las empresas, sino que hay que proveer los medios para fortalecer el sector informal.

Otro elemento importante es el entendimiento. Los informales necesitan adiestramiento y crédito, pero no los necesitan en la forma en que tradicionalmente se les ha dado, desde arriba hacia abajo. En la Fundación Nicaragüense de Desarrollo, contratamos a un usurero para que nos enseñara a dar créditos a esta gente. Porque tenemos que trabajar con la idiosincracia de la gente.

Lo más importante, como se mencionó anteriormente, es el apoyo legal que hemos de proporcionar mediante la reforma reglamentaria, para hacer que el sector formal sea más informal y el informal sea más formal.

He estudiado ambas escuelas y la forma de cómo pueden unirse. En Nicaragua, la situación ha cambiado, ahora es más difícil. Pero quiero expresar este punto de vista porque sé que muchos de ustedes vienen de países democráticos. Quiero dejarles el mensaje de que el sector informal es un elemento muy importante en la democratización de sus países y en el sostenimiento de los conductos vitales del sector privado.

Debate

Las preguntas que se le hicieron a los miembros de panel tendieron a concentrarse en los aspectos de la reforma reglamentaria y de la manera en que estas organizaciones multilaterales de desarrollo llevan a cabo sus programas de préstamos. Dadas las limitaciones del tiempo, el moderador agrupó las preguntas y pidió al panel que las respondieran.

El primer grupo de preguntas se refería al tema de la reglamentación, en los siguientes términos: «Si las economías excesivamente reglamentadas que tienen los estados controlados por grupos de intereses especiales son causa de la informalidad, ¿cómo pueden los programas para la microempresa ayudar a resolver las causas de los problemas?»

Nancy Berry respondió indicando que compartía la opinión de que es mucho más importante que los organismos internacionales traten de influir en todo el sistema legal y de formulación de políticas. Añadió que también consideraba que las normas de actuación no podían limitarse a sólo conseguir la tasa de cambio adecuada, sino que debían influir en las políticas, especialmente en el aspecto de las reglamentaciones industriales, que restringen la competencia interna.

Ken Cole se manifestó de acuerdo e indicó que esperaba que, a medida que el Banco Mundial y el BID concebían el ajuste estructural, que tomarían en cuenta no sólo las necesidades de vivienda, carreteras y servicios, sino que también vieran lo que se necesita para crear condiciones de mercado propicias para los trabajos y productos informales. Cole añadió, asimismo, que los bancos deberían mirar al potencial que hay en el sector urbano para movilizar los ahorros, según se relacione con actividades del sector informal, las cuales, como se observó, son de entre el 40 y el 60 por ciento del PNB. Esto requeriría también considerar el aspecto reglamentario del sector bancario, que le impide hacer préstamos a los microempresarios.

El segundo grupo de preguntas se refirió principalmente a la manera en que los organismos multilaterales conceden sus préstamos. Una pregunta tocaba a la necesidad de conceder préstamos subsidiados, y otra a la posibilidad de eludir los programas de préstamos de gobierno a gobierno. Por el contrario, la tercera cuestionaba la utilidad de conceder préstamos por intermedio de organizaciones privadas de voluntarios.

Edward Marasciulo respondió observando que en los círculos del desarrollo se tiende a mirar al desarrollo en términos de programas de gobierno a gobierno, pero que lo que realmente se necesita es encontrar formas de usar el sector privado como agente de cambio. Los gobiernos son los que controlan estas instituciones crediticias y a menos que uno pueda romper esta relación de gobierno a gobierno, las actividades destinadas al sector privado no podrán funcionar.

Nancy Berry añadió que el panel estaba de acuerdo con que los préstamos otorgados a la microempresa debía tener tasas comerciales dado que ellos pagan tasas comerciales y que normalmente, si no tienen un cierto tipo de programa, pagan tasas superiores a las comerciales. También manifestó que no se puede pasar por alto a los gobiernos, ya que ellos tienden a ser una parte importante del problema en términos de reglamentaciones industriales y financieras. El obstáculo que hay que salvar es estructurar las operaciones crediticias en forma tal que se pueda tratar con el ambiente total de la política. Con respecto a las organizaciones privadas de voluntarios, la Srta. Berry advirtió que es importante encontrar grupos que funcionen con objetivos comerciales y que tengan los mecanismos gerenciales e institucionales adecuados para que puedan actuar en forma apropiada como intermediarios de base comunitaria entre los servicios técnicos y las entidades financieras.

IV PARTE

FORMANDO AGRUPACIONES DE APOYO POPULAR PARA EL CAMBIO ECONOMICO: ENFOQUES

Moderador:	José Luis Yulo, Jr., Cámara Filipina de Comercio e Industria
Perú	Hernando de Soto, Instituto Libertad y Democracia
Paraguay	Martin Burt, Fundación Paraguaya para Cooperación y Desarrollo
Argentina	Adolfo Ruiz, Instituto de Estudios Contemporáneos
Brasil	Dr. João Geraldo Piquet Carneiro, ex funcionario del Ministerio de Desburocratización
	Luis Eduardo Magalhães, Cámaras de Comercio de São Paulo
Relator:	Edward Hudgins, Heritage Foundation

El tema de la formación de agrupaciones de apoyo popular para el cambio económico fue dividido en dos partes a fin de que su presentación fuera más cómoda. La primera se refirió a los diversos programas de los sectores público y privado que tienden a eliminar las causas de la informalidad. La segunda, cuyo informe aparece en la sección siguiente de este folleto, procuró determinar si estas experiencias pueden repetirse en otros países, especialmente fuera de América Latina.

El moderador de la sesión de panel fue José Luis Yulo. El Sr. Yulo es vicepresidente y miembro fundador de la Cámara Filipina de Comercio e Industria, y se desempeña como director gerente del Centro Filipino para Comercio y Exposiciones Internacionales. Igualmente, integra el directorio de la empresa *Lokalota Sugar Central,* así como del *Rural Bank of Mactan* y del *Unitrust Bank.* El Sr. Yulo recibió su maestría en administración de empresas en el Instituto Asiático de Administración, y ha dado clases en la Escuela de Postgrado de Negocios de La Salle, ha escrito varios libros y es columnista regular de varios periódicos filipinos.

José Luis Yulo

Escuchando esta mañana la descripción que hizo Hernando de Soto del sector informal del Perú, por un momento creí que él era filipino, porque sus palabras me impactaron en muchos aspectos. Estoy seguro que todos los aquí presentes se identifican con él, no sólo porque le ha dado un nuevo ímpetu a un esfuerzo nuevo y consciente de estudiar el sector informal, que existe en todos nuestros países, sino también por el sorprendente potencial y energía que puede desencadenar el sector informal.

En la primera sesión de esta mañana, tratamos de comprender mejor el concepto del sector informal, o diríamos del mercado negro, la economía negra, la economía oculta, el mercado paralelo. Creo que el título que le damos depende de lo diplomáticos que queramos ser y de las preferencias personales y culturales de cada país. En la segunda sesión, examinamos algunos programas de asistencia que ahora están a disposición del sector informal y las microempresas. Parece que algunos de estos programas de asistencia necesitan ciertos ajustes, cuando no cambios drásticos, para adaptarse mejor al sector informal.

Ahora, en esta sesión, discutiremos sobre las formas y medios en que se pueden cambiar las estructuras institucionales, las políticas, las leyes y reglamentaciones, si es necesario, a fin de aprovechar al máximo el potencial del sector informal. Como ejemplo, en los años de 1960, las Filipinas iban en segundo lugar después de Japón en progreso económico en nuestra parte del mundo. Después de pasar por fuertes gobiernos estatistas, terminamos casi últimos. Las actuales estimaciones hechas por nuestro Centro Nacional de Investigación Tributaria han demostrado que del 44 al 47 por ciento de nuestra economía es oculta. La Oficina de la Renta Interna, cuando trató de eliminar la economía oculta en un distrito de Manila, elevó sus recaudaciones tributarias en un 293 por ciento en comparación con el año anterior.

Con la nueva era y un nuevo gobierno democrático, hemos adoptado nuevas direcciones, tales como el desmantelamiento de los monopolios del azúcar, el coco y el cemento, para nombrar sólo unos pocos; el desmantelamiento del capitalismo de compadrazgo y el inicio de una nueva privatización, junto con la eliminación de reglamentaciones gubernamentales. Esto ha dado como resultado una baja en las tasas de interés, menor inflación, y el trastrocamiento de la declinación económica. Este crecimiento económico se ha producido a pesar de los comunicados de prensa negativos y a pesar de la persistencia de algunos políticos que aspiran al cargo de la Presidenta Cory Aquino.

Digno de mención como programa tendiente a organizar agrupaciones de apoyo popular es un proyecto en el cual han trabajado juntos la Cámara Filipina y el CIPE. Es un proyecto destinado a promover la defensa de la empresa en las provincias extremas de las Filipinas. La intención es fortalecer las cámaras de comercio e industria locales en las diversas provincias y al hacerlo, usar la organización de esas cámaras para dar servicios no sólo a las microempresas sino también al sector informal.

El proyecto consiste en cuatro componentes principales. El primero es identificar unos 20 posibles conferenciantes en una comunidad local y capacitarlos como voceros a fin de que puedan relacionarse con agrupaciones de gobierno, militares, religiosas y de otro tipo. Segundo, hemos instituido un programa regular de radio sobre negocios, porque la radio es el medio de comunicación más importante en las provincias extremas. Tercero, también hemos instituido una campaña masiva de publicaciones destinada a informar al sector privado y al sector informal de las provincias. El cuarto elemento, fue aumentar el número de socios de las cámaras, que ha crecido enormemente, lográndose que grupos empresariales del sector informal ingresaran como miembros en la cámara de comercio. Gracias a esta labor, pudimos establecer cerca de 50 cámaras de comercio locales en todas las Filipinas.

Hemos preparado un proyecto de tipo corolario con la Organización Internacional del Trabajo, que llamamos «Mejore su Negocio». En este proyecto, buscamos también unos 20 pequeños empresarios y les ayudamos a mejorar sus negocios para que tengan una lucratividad y existencia aseguradas. Ahora bien, si este programa se simplifica, podría adaptarse al nivel del sector informal.

Hernando de Soto

Hernando de Soto es presidente del Instituto Libertad y Democracia, de Lima, Perú. Su obra principal, El otro sendero: la revolución informal *ha pasado a ser un «best*

seller» en todos los países latinoamericanos, donde se han vendido más de 100.000 ejemplares. De Soto posee una maestría del Instituto de Estudios Avanzados, de Ginebra. Ha sido economista del GATT, director gerente de una firma de ingenieros en Suiza, propietario de varias firmas en Perú y director del Banco Central de Reserva del Perú.

El objetivo de esta sesión es discutir la formación de agrupaciones de apoyo popular para el cambio económico. Creo que este es un título muy apropiado, al menos para lo que tratamos de hacer en Perú. Nuestro objetivo, como los presentes lo saben, es lograr el desarrollo mediante un sistema democrático y un mercado pluralista o abierto. Estas fueron las fórmulas que las democracias occidentales usaron para lograr el más elevado nivel de prosperidad que ha conocido la humanidad.

Ahora bien, lo que estamos viendo, al menos en el Perú, es similar a lo que vimos hace unos 200 años en Europa Occidental. El capitalismo es algo muy antiguo. Existía incluso en el tiempo de los Borgia en los estados del norte de Italia. Pero en ese tiempo se le llamaba mercantilismo y estaba reservado a unos pocos que tenían el privilegio de asociarse con el estado, que generalmente estaba en manos de príncipes o de la realeza, quienes les daban el derecho de ejercer la actividad empresarial. Este sistema de mercantilismo empezó a desintegrarse cuando se produjeron grandes migraciones en Europa, del campo a las ciudades. Los que llegaban a la ciudad no se sentían contentos con la falta de oportunidades, y debido a sus frustraciones y a las expectativas cada vez mayores que tenían, la ley carecía de legitimidad.

En aquellos días, para formar una empresa había que tener una carta especial del rey. Hasta mediados del siglo XIX, sólo cerca de un sexto de todos los habitantes británicos pudo en realidad formar empresas. Sin embargo, durante el siglo XIX, el mercantilismo en Europa se transformó en lo que hoy día son las democracias de Europa Occidental. Estos son los países que lograron resolver las contradicciones del capitalismo, cerciorándose de que la formación de empresas fuera accesible a todos, para que todos pudieran identificarse con un sistema de libre comercio, democracia y mercados abiertos.

Consideramos que esto es lo que sucede ahora en el Perú. En efecto, como resultado de la masiva emigración del campo hacia la ciudad, grandes segmentos de la población se han empobrecido en los últimos años; la gente no ha visto el crecimiento económico que algunos países asiáticos han presenciado, y se sienten frustrados y necesitan una explicación de por qué las cosas no andan bien.

Nosotros hemos tenido mucho éxito al demostrarle a los informales que ellos son empresarios, pero no así al tratar de convencerles de que se identifiquen con el sector privado formal. En realidad, para escribir el libro, El otro sendero, entrevistamos a más de 80 jefes empresariales del sector informal, y les hicimos tres preguntas básicas. Primero, «¿Son ustedes el sector privado?» De los 80, 79 respondieron que no. Cuando les preguntamos, «¿Son ustedes el sector público?», dijeron, «Por supuesto que no, el sector público es el gobierno.» Luego les preguntamos, «Entonces, quiénes son el sector privado?» La respuesta fue, «Los de arriba, la oligarquía.» De manera que tenemos un gran sector privado—el informal—que no se identifica con el sector privado formal.

Para tratar de organizar las agrupaciones de apoyo popular, el ILD ha organizado en el Perú un sistema que llamamos «el balcón de todos».[2] Es un sistema que funciona como mediador privado de los intereses del público, a través del cual presentamos los asuntos de índole pública en nombre del sector informal. Un ejemplo que mencioné en la primera sesión de panel es la adjudicación de títulos de propiedad. El gobierno sólo ha podido construir una casa por cada cincuenta que ha construido el sector informal; las casas construidas por el gobierno son más caras y más pequeñas que las del sector informal. Dado que la mayoría de las personas carecen de títulos claros para las casas que han construido privadamente, tenemos que reafirmar el derecho que tiene el sector informal, como propietarios, a tener títulos de sus casas y tierras, en lugar de construir más viviendas gubernamentales.

Para ello redactamos un proyecto de ley tendiente a mejorar el proceso de concesión de títulos de terrenos al sector informal. Cuando presentamos este proyecto de ley al público durante una de nuestras sesiones públicas, pudimos obtener 300.000 firmas en menos de un mes en favor de nuestro proyecto. Luego lo publicamos en la gaceta oficial del Perú, titulada El Peruano. Con 300.000 firmas a favor del proyecto, al Presidente García no le quedó más alternativa que darle su apoyo, y en efecto promulgó la ley, aunque con modificaciones y en forma ineficiente.

Desde entonces hemos tenido triunfos parecidos. Cuando hemos hablado de eliminar los controles

de arrendamientos del sector informal en el país, pudimos lograr, en un solo día, 176.000 firmas. En el caso de los choferes de colectivos y camiones, pudimos obtener 310.000 firmas en apoyo de propuestas para simplificar las reglamentaciones.

Tuvimos un extenso debate con el gobierno municipal comunista de Lima, cuando dictó una ordenanza que pretendía organizar a los vendedores ambulantes. Cuando les señalamos que la ley no era muy moderna—cinco de cada seis artículos de esa ley estaban contenidos en ordenanzas que dictaron los virreyes hace más de 150 años—pudimos en realidad refutarla por completo. Los vendedores ambulantes publicaron un comunicado defendiendo la posición del Instituto. En realidad, 111 de un total de 120 organizaciones de vendedores ambulantes de Lima solidarizaron con nosotros.

Toda vez que surge un punto de conflicto que interesa a los informales, se lo comunicamos mediante un sistema de folletos, anuncios radiales y de televisión, debates y audiencias. Nosotros interpretamos sus opiniones de la misma forma que lo harían los marxistas, pero en términos de productores contra el estado y no de los ricos contra los pobres. El resultado, evidentemente, es que estamos usando sistemas marxistas para comunicar ideales que ellos reconocen y con los cuales se identifican.

La prueba más gloriosa de nuestro éxito la tuvimos en relación con un proyecto en San Martín de Porres. San Martín de Porres es una parte de Lima, de 500.000 habitantes, que está dirigida por uno de los partidos más radicales y de extrema izquierda del Perú, llamado el PUM. El consejo municipal, inclusive el alcalde, vinieron a visitarnos y nos pidieron que organizáramos un mecanismo de gobierno que permitiera la introducción de una economía de mercado y de democracia de la misma forma que lo habíamos hecho para la economía nacional y el gobierno nacional. Usamos, por supuesto, un nombre muy diferente para la economía de mercado. Creo que le llamamos acción gubernamental para una economía popular. En lugar de hablar de empresarios, hablamos de trabajadores libres. Usamos todos los términos de ellos para establecer la legislación interna para una economía privada y un sistema democrático y abierto.

Una vez que este sistema fue dado a la publicidad, el comité ejecutivo del Partido Comunista lo tomó y obligó al alcalde a hacer una autocrítica pública. Todos los miembros del PUM que integraban el consejo municipal renunciaron en protesta por la presión ejercida por el Comité Central Ejecutivo del Partido Comunista. En realidad, ahora están trabajando en el Instituto Libertad y Democracia.

Esto indica que los comunistas, al menos en Perú, son ideológicamente blandos. Lo que quieren es el cambio, pero saben que están en medio de la pobreza. Se sienten frustrados y quieren una explicación y una fórmula de cómo pueden terminar esa frustración. El común denominador es el cambio. Quienquiera que pueda producir el cambio puede ganar sus votos y su apoyo. Lo importante para ellos no son las declaraciones, es la acción. Por eso es que continuamente tratamos de salir no como defensores, sino como enemigos del status quo.

Los pobres no están satisfechos con las cosas como están. Si uno se identifica, al menos en el caso del Perú, con las cosas como están, tendrá a los informales en su contra, aun cuando éstos sean empresarios. Pero si uno aboga por el cambio, no hay absolutamente ninguna razón por la cual no vayan ellos a identificarse plenamente con su condición de empresarios progresistas. Es extremadamente importante que las organizaciones que representan al comercio salgan en defensa de los informales. El sector privado formal debe luchar contra los obstáculos que encuentran los informales, no sólo contra los que encuentran ellos mismos. Cuando sucede esto, los empresarios informales se identificarán con los formales. Entonces habremos invertido la revolución que quieren producir los comunistas.

Sólo podremos tener una revolución empresarial exitosa cuando salgamos claramente en defensa de los empresarios pobres que no tienen oportunidades, y contra un status quo que no es aún una economía de mercado ni una plena democracia.

Martin Burt

Martin Burt es director ejecutivo de la Fundación Paraguaya de Cooperación y Desarrollo. El Sr. Burt nació en Asunción y estudió en la Universidad del Pacífico, en Stockton, California, obteniendo un grado en administración pública y en estudios interamericanos. También tiene grados del Instituto Nacional de Administración Pública, de España, y de la Universidad George Washington, de Washington, D.C. Es co-autor, con Guillermo Peroni, de Paraguay:

Leyes y Economía, *y ha trabajado en el Ministerio de Comercio e Industria.*

La Fundación Paraguaya de Cooperación y Desarrollo es una institución nueva, que tiene sólo dos años y medio y cuyo principal objetivo es aumentar el ingreso familiar, reforzar los trabajos precarios y crear nuevas oportunidades de trabajo organizando a las microempresas en grupos solidarios. Estos grupos solidarios eliminan las objeciones que ponen los bancos para hacer préstamos a la gente muy pobre, porque ellos analizan la capacidad de pago de las microempresas. Los grupos solidarios avalan el préstamo de manera que si un socio no puede pagar, el grupo lo hace. En dos años y medio, hemos dado préstamos a más de 2.000 pequeños negocios, y también proporcionamos capacitación técnica.

Como seguramente lo saben, Paraguay ha tenido un solo gobierno durante los últimos 33 años. Las dificultades de trabajo en este sistema son muy grandes. Cuando tratamos de organizar un programa para dar crédito a la gente muy pobre, se nos dijo que no era posible hacerlo. Se nos dijo que no se podrían organizar grupos solidarios porque los paraguayos son gente muy individualista que nunca se organizaría en grupos. Se nos dijo que el gobierno nunca nos dejaría actuar, que nunca podríamos obtener los fondos para hacerlo, y que terminaríamos en la cárcel por tratar de organizar a esta gente, y que nunca podría una Fundación actuar en Paraguay.

Un rápido análisis del ambiente externo que hicimos al empezar este programa nos demostró que nos encontrábamos ante amenazas muy graves: políticas, gubernamentales, oposición de comerciantes, y una base financiera sumamente débil.

En primer lugar, en Paraguay es políticamente ilícito organizar a los pobres. El ambiente está extremadamente politizado. Cualquier intento de organizar a los pobres o de trabajar con el sector informal es tildado de comunista o de complot opositor contra el gobierno. Hemos visto casos de grave represión policial cuando se ha tratado de trabajar con el sector informal.

En cuanto al gobierno, se necesitaba la firma del Presidente Stroessner para que nos autorizaran a establecer una fundación. Teníamos que pasar una serie de inspecciones de seguridad para que la burocracia aceptara nuestros estatutos, de manera que tuvimos que redactar nuestras intenciones en forma muy específica. Teníamos que crear un directorio de personas claves de la comunidad, porque en Paraguay es más importante saber quién participa que cuáles son los objetivos o motivos.

Con respecto a la colectividad empresarial, en Paraguay, como en muchos otros países latinoamericanos, tenemos un sector empresarial muy conservador. Los dueños de negocios se resisten a integrar el directorio de un proyecto que puedan sospechar que tenga intenciones políticas. Si van a adherirse a un programa de responsabilidad social, mejor se unen a una institución de caridad que a una organización moderna de desarrollo.

La cuarta amenaza que afrontábamos era una base financiera muy débil. A diferencia de lo que ha dicho la representante del Banco Mundial, hay muy pocas entidades crediticias internacionales que actúan en Paraguay.

Si uno quiere organizar agrupaciones de apoyo popular para una causa determinada, hay que dedicarse a formar elementos internos de mucha firmeza. Hay que empezar con estudios de factibilidad muy bien fundamentados y reconocer los puntos fuertes y los débiles de la organización. Hay que obtener buen asesoramiento legal, y rodearse de auditores internacionales prominentes para demostrar que uno tiene finanzas irreprochables. Hay que poder desarrollar, por lo menos en nuestro caso, un plan de préstamos y adiestramiento muy grande, porque la gran interrogante para un proyecto de microempresas como el nuestro es si uno puede o no dar el dinero y luego recuperarlo.

Una vez que hubimos preparado un programa para llegar a miles de microempresas con préstamos y adiestramiento gerencial, desarrollamos, con la ayuda del CIPE, una estrategia doble. Por un lado, educar a la gente sobre la importancia del sector informal, y por el otro, fortalecer y establecer vínculos entre los sectores formal e informal. Explicaré brevemente cuál fue el mensaje que usamos, las estrategias específicas, así como las tácticas y la metodología.

El mensaje estaba redactado muy cuidadosamente. Primero, indicamos que era válido que el sector privado tratara de lograr los objetivos del desarrollo que antiguamente habían estado sólo en manos del sector público. Queríamos convencer a la gente que íbamos a procurar lograr estos objetivos liberando las

fuerzas de los pequeños negocios y no mediante la empresa pública. El segundo punto fue que era válido que una fundación privada de desarrollo se dedicara a esto. En Paraguay hay muy pocas fundaciones.

Para el gobierno, preparamos un mensaje aclarando que no éramos comunistas ni opositores. A cambio de que nosotros no politizáramos nuestro proyecto, insistimos en que ellos tampoco lo politizaran. Básicamente, comunicamos este punto a los ministerios y miembros de la policía diciéndoles, «Si ustedes lo politizan, el proyecto fracasará, y no habrá ningún sistema para crear trabajos. Así que depende de ustedes que nos dejen seguir adelante.»

Informamos a la comunidad local que no teníamos vinculación alguna con el gobierno, aun cuando tratábamos con el gobierno y trabajábamos con él todo el tiempo; que no éramos los capitalistas de compadrazgo, que no estábamos tratando de promover el individualismo ni el egoísmo, sino que estábamos tratando de crear grupos solidarios y asociaciones de microempresas para organizar a los pobres, que no éramos sólo una compañía de préstamos, sino que estábamos creando nuevos oficios. Difundimos ese mensaje todos los días. Creamos una oficina de publicidad en la Fundación con el objeto de mantener el mensaje en una de las 22 estaciones de radio, uno de los cuatro periódicos y uno de los dos canales de televisión todos los días.

Hicimos extensas presentaciones al sector público, incluyendo varios ministerios y oficinas, así como a organizaciones empresariales del sector privado. Luego fuimos a hablar con los obispos. Por supuesto que no hablábamos de capitalismo, sino de programas para los pobres. Todo esto requería planes específicos. Tuvimos que identificar a cada grupo muy cuidadosamente y definir por qué ese grupo era importante. Tuvimos reuniones preliminares con contactos que habíamos hecho en cada organización, y preparamos cada presentación en el idioma del grupo. Tratamos de demostrar que promover la pequeña empresa y el sector informal sería conveniente para los intereses de cada grupo.

La metodología que usamos incluía debates de mesa redonda. El diálogo era importante porque todas las personas en Paraguay había tenido al menos una experiencia con un pequeño negocio. Llevamos a los dirigentes de empresas a estas presentaciones y no a los jóvenes activistas sociales. Habíamos usado firmas publicitarias para ayudarnos a hacer las presentaciones y a una compañía formal de evaluación para llevar a cabo entrevistas antes y después de las presentaciones a fin de apreciar el impacto producido en estos grupos seleccionados.

Otra estrategia fue reforzar los vínculos entre los sectores formal e informal. Conseguimos empresarios prominentes, tales como Amaury Temporal, jefe de las Cámaras Brasileñas de Comercio, para que diera conferencias a nuestros grupos de empresarios acerca del sector informal. También creamos nuevas organizaciones de microempresas, tales como la Cooperativa de Peluqueros y el Foro de Microempresas.

Quisiera finalizar diciendo que es posible educar al público sobre la importancia del sector informal y que también es posible crear vínculos entre el sector formal y el informal. Hemos ayudado a revolucionar los círculos financieros y de desarrollo; hemos logrado llegar a miles de pobres con cantidades masivas de crédito y adiestramiento, incorporando los conceptos de la economía informal y de la microempresa, incluso en un país como Paraguay. Hacemos esto porque creemos que al democratizar la propiedad privada, quizás podamos lograr la libertad.

Adolfo Ruiz

Adolfo Ruiz es asesor de comunicaciones del Instituto de Estudios Contemporáneos de Buenos Aires, Argentina. Recibió su grado en mercadotecnia en la Fundación de Estudios Avanzados de Ciencias Comerciales. El Sr. Ruiz es vicepresidente de Servicios Temporales Manpower, Sucursal Argentina.

Para describir el concepto que tiene el Instituto de Estudios Contemporáneos de la acción a nivel popular, me concentraré en las comunicaciones. Marcos Victorica ya ha descrito los resultados de las investigaciones del Instituto sobre el sector informal de Argentina en la primera sesión de panel.

En el ámbito de las comunicaciones, consideramos cuatro aspectos: primero, los objetivos de la comunicación; segundo, la estrategia de la comunicación; tercero, las tácticas, y cuarto, el refinamiento de la estrategia.

Cuando se hubo completado la investigación,

nuestro primer paso fue identificar tres objetivos del mercadeo para la economía informal. Por sobre todo, queríamos que los principales segmentos decisorios de la población asociaran a nuestro Instituto con el fenómeno informal.

Nuestros objetivos de mercadeo eran los siguientes: primero, explicar que la informalidad económica en Argentina se distingue tanto en la dimensión vertical como en la horizontal, es decir, que los informales no son sólo pequeñas firmas. Nuestro segundo objetivo es detener la pérdida de prestigio de los procesos legislativos y la resultante debilidad de la democracia participativa. Tercero, queríamos comunicar el diagnóstico y tratamiento del fenómeno a los diversos grupos sociales que son afectados, frecuentemente sin advertirlo, y que podrían apoyar la exigencia de eliminar las causas de la informalidad.

En el último año y medio, nuestra estrategia de comunicación ha estado orientada hacia dos puntos: primero, unificar la terminología. Como sucede en numerosos países, la economía informal en Argentina se conoce con varios términos: economía negra, paralela, clandestina, subterránea, sumergida, invisible, etc. De manera que la labor era aplicar un término universal y, al mismo tiempo, apartar del halo de ilegitimidad que rodea al fenómeno. Creemos que hemos logrado este objetivo, ya que el término «economía informal» ha logrado uso generalizado en la mayor parte de las comunicaciones y documentos de las autoridades públicas y en los de las instituciones privadas y partidos políticos.

En segundo lugar, queríamos dar publicidad a la magnitud del fenómeno. Por primera vez hay informes documentados que confirman la apreciación de que la economía informal se ha difundido y que ha penetrado en todos los estratos socioeconómicos. En este caso también estamos convencidos de que hemos logrado este objetivo. Hoy podemos afirmar que un gran número de altos dirigentes argentinos están conscientes de la magnitud del problema y de sus consecuencias en la conducta de la sociedad.

Las tácticas que usamos fueron seleccionar los puntos sobresalientes de nuestra investigación y traducirlos al lenguaje común. De esta forma preparamos un grupo de textos básicos, cuidando especialmente de evitar la repetición de mensajes entre cada periódico y revista. Seleccionamos medios de comunicación colectiva usados por los círculos de ejecutivos y por agrupaciones dedicadas a formar coaliciones de opinión. Después de esto, empezamos a ponernos en contacto con periodistas, políticos y funcionarios públicos.

El cuarto paso fue refinar la estrategia de comunicación. Habiendo podido sacar el tema a la superficie en el debate socioeconómico, la estrategia de la comunicación tenía un nuevo objetivo que cumplir: evitar el posible desvío de las corrientes de opinión pública hacia políticas que tienden a perseguir a los informales, en lugar de eliminar las causas de la informalidad. Para esto identificamos a los que resultaban más afectados por la economía informal y que, por consiguiente, constituían sus principales detractores. Al decir esto, no hemos de olvidar que los que se encuentran en la economía informal también sufren los efectos del sistema formal. Nuestra estrategia fue captar esos sectores de la economía formal que pudieran transformarse en aliados en la lucha contra el intervencionismo estatal, principalmente los que no reciben favores ni privilegios del estado. Pero lo que sucede es que muchos de estos grupos no estaban conscientes de que la informalidad les afectaba o bien no entendían claramente en qué forma lo hacía.

Hasta este punto nuestra investigación se ha basado en criterios macroeconómicos, y por lo tanto tenemos sólo conocimiento parcial de cómo penetra la informalidad en los segmentos específicos de la economía. Por consiguiente, el próximo paso será elaborar criterios microeconómicos para enfocar los subsegmentos e informar con precisión acerca del tipo y carácter del fenómeno que les afecta y, sobre todo, presentarles propuestas para eliminar las causas de la informalidad y para la integración del sistema económico. Los segmentos y subsegmentos que seleccionaremos son: las 500 principales empresas, corporaciones multinacionales, negocios que piden el cambio, compañías exportadoras y mercantiles, cámaras del sector empresarial, colegios profesionales, sindicatos y universidades.

Estamos convencidos de que, con un conocimiento completo de estos sectores, tendremos éxito en nuestra tarea de contribuir a una economía más integrada y, sobre todo, más justa, ya que el estado no sería ya el distribuidor arbitrario de privilegios exclusivos.

Así como buscamos la sombra cuando el sol se hace insoportable, de igual forma, cuando el peso del estado se hace intolerable, la única defensa de la mayoría silenciosa es la economía informal.

Dr. João Geraldo Piquet Carneiro

El Dr. Piquet Carneiro es socio de la firma Gols, Piquet y Lobo, que se especializa en análisis de riesgo político y planificación estratégica. Es abogado especialista en tributación y derecho comercial. El Dr. Piquet Carneiro se graduó de la Universidad Federal de Río de Janeiro y terminó sus estudios de postgrado de derecho comparativo en la Universidad de Nueva York. Fue profesor de derecho económico en la Universidad Católica y en Río de Janeiro. En 1980 se afilió al Programa Nacional de Desregulación y Reforma Administrativa y en 1982 fue nombrado secretario ejecutivo del mismo. En 1983 sustituyó al ex ministro Hélio Beltrão como coordinador del programa hasta el término de su período.

Quizás la contribución más útil que podría hacer a los objetivos de esta conferencia es compartir con ustedes mi experiencia personal en cuanto a la Ley de Microempresas promulgada por el Congreso en 1984. Debo dar una breve explicación del Programa Nacional de Desburocratización a fin de facilitar la comprensión de las circunstancias en las cuales se concibió esta ley. El objetivo del programa instituido en 1979 era invertir la tendencia hacia el crecimiento innecesario de la burocracia del estado y la ineficiencia generalizada en el gobierno. Esta tendencia fue producto de tres ingredientes en el caso del Brasil: centralismo excesivo, formalismo rígido y desconfianza general de la burocracia gubernamental respecto a la sociedad. Esto es lo que llamamos burocratización.

Naturalmente, los pobres y las empresas pequeñas son las primeras víctimas de la burocratización excesiva. De manera que se dio prioridad al Proyecto Ciudadanos, un estudio completo de todos los puntos de contacto de las personas en toda su vida con los requisitos de la burocratización, y el Proyecto Empresas, de índole similar con respecto a los requisitos impuestos a las etapas de preorganización y organización de empresas privadas, así como en sus actividades cotidianas.

Un ataque frontal a la burocratización en las primeras etapas del programa sería un fracaso seguro, dada la magnitud de la resistencia que encontraría. Por tal razón, consideramos que era absolutamente esencial adoptar un criterio gradual para la desburocratización a fin de obtener la confianza y el apoyo público y político.

Cuando se inició el programa, prácticamente todas las compañías comerciales e industriales, de todos los tamaños, tenían que llevar y llenar por lo menos 13 libros distintos de contabilidad y tributación, presentar complejas declaraciones de impuesto a la renta cada año, y cumplir con una serie de formalidades gubernamentales. En 1980 se obtuvo, por intermedio del programa, la concesión de una total exención tributaria para las compañías cuya renta bruta anual no excediera de US$3.000, beneficiando de esta forma a 230.000 compañías, de las 1.700.000 empresas activas que había en total en esa época. Las tasas del impuesto federal al consumo aplicables a los productos típicamente manufacturados por empresas pequeñas fueron reducidos a cero, y el pago del impuesto a la renta de sociedades comerciales basadas en ganancias presuntas fue extendido a las compañías que tenían un ingreso anual equivalente o inferior a US$1 millón al año. En los tres casos, se abolió la necesidad de llevar libros de contabilidad para esos impuestos, así como la preparación de hojas de balance y la presentación de declaraciones de impuesto a la renta. Esto no fue en absoluto fácil.

Al principio, el Servicio Federal de Impuestos se opuso terminantemente a algunas de estas medidas por temor a que la exención condujera a la evasión tributaria. Dado que estas exenciones no llegarían al dos por ciento de las recaudaciones tributarias estimadas en 1981, alegamos que no se produciría disminución alguna en la renta. Por el contrario, el gobierno se beneficiaría de la racionalización de sus mecanismos de recaudación e inspección. Dos años más tarde, el Ministro de Hacienda aumentó el nivel de renta bruta anual para los fines de la exención del impuesto a la renta en vista de que no se había producido ninguna disminución real de los ingresos. De manera que cerca del 40 por ciento de las empresas activas registradas fueron liberadas del requisito de pagar impuesto federal y de otras obligaciones burocráticas similares.

En 1981, se promulgó una ley en virtud de la cual se simplificaba considerablemente el trámite de la formación de empresas. Se abolieron formalidades de más de un siglo, el papeleo se redujo notoriamente y se eliminaron otros engorrosos controles. La formación de una firma individual o de una sociedad de responsabilidad limitada, que representan el 97 por ciento de todas las solicitudes de inscripción, solían demorar de tres a seis meses en completarse; hoy se puede hacer en 48 horas. En Brasilia, la inscripción sólo demora 45 minutos.

El costo de organizar empresas pequeñas llegó a ser simbólico, y ya no fueron necesarios los servicios de abogados o expedidores. Pero la reacción adversa vino no sólo de la burocracia, sino también de los gremios de profesionales. Los abogados, que son muy influyentes en Brasil, consideraron que perdían parte del mercado. Los contadores organizaron grupos de presión para objetar la eliminación de los procedimientos contables. Los expedidores, naturalmente, se sentían sumamente molestos con todo lo que sucedía.

A esa altura, el programa de desburocratización se había hecho muy popular, y decidimos que había llegado el momento de actuar con mayor decisión. Habíamos logrado atacar la burocracia a nivel federal y estimular a los estados y municipalidades a hacer lo mismo a sus propios niveles. Pero la exención de impuestos federales era sólo la punta visible del témpano. El impuesto estatal a la circulación de bienes seguía siendo un grave obstáculo para la vida de las empresas pequeñas. Lo mismo sucedía con respecto a las contribuciones de seguro social y los excesivos requisitos exigidos para la obtención de préstamos oficiales.

Nuestra ley original sobre microempresas preveía una enmienda a la Constitución en virtud de la cual las microempresas (o empresas familiares) pasarían a ser entidades municipales sin estar sujetas en absoluto a reglas federales o estatales. Pero quedó en evidencia que esa enmienda encontraría la oposición insalvable de las autoridades federales y estatales, y especialmente las impositivas.

Hacia fines de 1983, quedando poco tiempo, mi única alternativa fue buscar una solución de transacción consistente en dos proyectos de ley distintos. El primero era para establecer un tratamiento jurídico especial para las microempresas en materia de tributación, seguro social, obligaciones y facilidades para la obtención de créditos oficiales. El otro era para autorizar a los estados a exonerar a las pequeñas compañías del impuesto a la circulación de bienes.

El extenso uso de los medios de difusión y la adhesión espontánea del pueblo y de las colectividades políticas e institucionales convirtieron a la ley de la microempresa en un tema político y económico de proporciones. Los dos proyectos fueron aprobados unánimemente por el Congreso, a pesar de la resistencia expresada por casi todos los ministros estatales de hacienda.

Una de las limitaciones de un programa como éste es que nuestro país tiene un sistema federal. Varias disposiciones de la ley no dependían de la acción reguladora del gobierno a todo nivel. Sin embargo, consideramos que la ley produciría un efecto político: rompería la rigidez del formalismo y la resistencia burocrática.

Cabe notar que antes del programa de desburocratización, las compañías pequeñas no tenían prácticamente representación política alguna. Hoy en la mayoría de los estados hay asociaciones de pequeños empresarios que pueden presentar sus demandas y defender sus intereses en los tres niveles de gobierno y también en el Congreso.

Una prueba del impacto político y cultural que ha tenido la ley es la introducción en la Constitución, que actualmente se redacta en Brasil, de disposiciones específicas que garantizan el trato jurídico y administrativo separado para las pequeñas empresas comerciales. Estas disposiciones habrían sido inconcebibles cinco años atrás.

Por supuesto que la ley no es aún una obra acabada de arte legislativo. Por el contrario, tiene defectos y omisiones. Habrá que perfeccionarla y, como toda ley de tipo económico, estará sujeta a constantes alteraciones. Sin embargo, se ha erigido en símbolo e hito de la modernización en Brasil.

En los últimos dos años y medio después de la promulgación de la ley, 1.500.000 nuevas compañías se han constituido como microempresas o han solicitado que se les reconozca como tales. Este año, a pesar de los graves problemas económicos del país, se han creado 250.000 nuevas microempresas. Es imposible decir cuántas de estas empresas han progresado o subsistido, pero ésta es una indicación clara de que es necesario dar un trato jurídico diferente a las empresas pequeñas.

Una última palabra: En Brasil, optamos claramente por reducir el costo de la legalización a fin de reducir el tamaño de la economía informal. Creemos que los beneficios de la legalización, de la formalidad, deberían extenderse a todos y de esa forma mantener el tamaño de la economía informal dentro de sus límites naturales.

Luis Eduardo Magalhães

El Sr. Luis Eduardo Magalhães es miembro del directorio de las Cámaras de Comercio de São Paulo, Brasil, y director de dos firmas privadas que comercian en bienes raíces y agricultura. También participa en el directorio de Crédit Commercial *de Francia, el Banco de Investimento, de Brasil; el* United World College, *la Cámara de Comercio de São Paulo y la Asociación Brasileña de Ejecutivos de Ventas y Comercialización.*

En todos los países y sistemas hay una economía informal de mayor o menor magnitud. Sin embargo, parecer ser más grande en los países en que los costos de la formalización son más altos, ya sea en términos burocráticos o impositivos.

Aun cuando muchas personas trabajan activamente en el sector informal por decisión propia, ya s·a porque se oponen a todo tipo de control o por la naturaleza temporal de sus actividades, hay también un gran número de personas que mantienen sus negocios en la informalidad porque éstos no serían viables si tuvieran que cumplir con todas las obligaciones burocráticas y fiscales para normalizar sus operaciones. La mayoría de los últimos desean formalizar sus negocios, porque la informalidad también tiene sus costos, el mayor de los cuales es el obstáculo al crecimiento que representa el limitado acceso al sistema bancario e incluso a muchos clientes y proveedores potenciales. La vulnerabilidad ante el cobrador de impuestos es también un costo importante. La prueba de que la mayoría desea formalizar sus negocios en Brasil se vio al aprobarse la ley de la microempresa, la cual, a pesar de haber eliminado sólo parte de la burocracia y quitar sólo parte de la carga tributaria, dio como resultado la formalización de un gran número de empresas pequeñas.

Los datos de la fuerza laboral revelan la existencia de una gran economía informal en Brasil, que algunos estudios estiman en el doce por ciento del producto nacional bruto. Una encuesta hogareña nacional demuestra que de una población económicamente activa de 55 millones en 1985, poco más de la mitad trabajaban informalmente, cerca de 13 millones en la agricultura y 15 millones en las ciudades.

Las microempresas y compañías pequeñas formales o parcialmente formales constituyen una proporción sustancial de los negocios existentes. Hoy, el 70,6 por ciento de las firmas comerciales tienen menos de cinco empleados; 63,2 de las industrias emplean menos de diez personas; y 60,9 por ciento de las firmas del sector servicios tienen menos de cinco empleados.

A pesar de esta situación, la ley brasileña, como regla general, trataba a todas las firmas de igual manera. El peso tributario y los requisitos burocráticos fueron establecidos sobre la base de la situación de las firmas más grandes, e incluso para ellas se había visto que los requisitos eran excesivos. Estos impuestos y reglamentaciones se aplicaban en forma indiscriminada a las empresas pequeñas, medianas o grandes.

La creación en 1979 del Ministerio de Desburocratización fue un paso importante en la lucha por simplificar la vida de las empresas. Al mismo tiempo, las Cámaras de Comercio de São Paulo junto con otras agrupaciones empresariales organizaron congresos para debatir los problemas de las pequeñas empresas. De estas deliberaciones, se preparó una lista de los principales obstáculos confrontados por las firmas más pequeñas, a fin de orientar la acción de las instituciones empresariales y ayudar al Ministerio de Desburocratización en la lucha por obtener una ley que estableciera requisitos fiscales y burocráticos para las microempresas y protegerlas de la legislación existente. Las cuestiones tratadas en estos congresos incluyeron problemas fiscales, crediticios, laborales y de seguro social, así como la siempre creciente interferencia estatal en el mercado.

Comenzando por el diagnóstico de los principales problemas de las pequeñas empresas, el Ministerio de Desburocratización y las instituciones empresariales trataron de sensibilizar a otros sectores de gobierno y al Congreso Nacional frente a la necesidad de tratar a las pequeñas empresas en forma diferente. La idea inicial fue redactar un proyecto de ley en el que se estableciera el mínimo de requisitos fiscales y burocráticos, inmunizando de esta forma a las pequeñas empresas contra la legislación existente. Esta solución ideal cedió ante la más realista idea de exonerarlas de algunos impuestos y de algunos requisitos burocráticos.

El proyecto de ley fue recibido por las agrupaciones empresariales no como solución para los problemas de las microempresas, sino como un primer paso en esa dirección y, después de eso, como el primer reconocimiento por parte del gobierno de la necesidad de tratar a las empresas en forma diferente según su tamaño. A pesar de estas limitaciones, el proyecto de ley produjo resultados significativos en tér-

minos cuantitativos, como el Dr. Piquet Carneiro ha mencionado, tanto por la regularización de la situación de las pequeñas empresas que ya existían, como por la creación o formalización de nuevas firmas. Los costos de formalizar un negocio siguen siendo muy altos, circunstancia que estimula la informalidad.

Las imposiciones sociales por el pago de mano de obra son un factor especialmente importante en la inhibición de la formalización y de la generación de empleos. Esto explica en parte la existencia de un gran contingente de empleados no registrados. De los tres millones de empresas inscritas en el sistema de seguro social, cerca de dos millones declaran que no tienen ningún empleado. Comparando estos datos con los obtenidos en las encuestas hogareñas de trabajadores no registrados, hay que concluir que hay muchas firmas que declaran no tener empleados cuando en realidad emplean trabajadores pero no los inscriben, y otras que no inscriben a todos sus empleados.

Dos años después de aprobado, se le han hecho las siguientes críticas al proyecto de ley: no consolidó las obligaciones de las microempresas, sino que sólo creó ciertas exenciones, exigiendo a los pequeños empresarios mantenerse informados de todas las leyes nacionales, estatales y municipales. La ley amplió el límite de ventas netas a 10.000 OTN (Obligaciones del Tesoro Nacional) equivalentes a unos US$33.000. De manera que sólo los negocios sumamente pequeños se beneficiarían con la ley. La inaplicabilidad de la ley a las empresas pequeñas que exceden el límite de 10.000 OTN es un elemento que inhibe el crecimiento y la contabilización completa de las ventas.

Sin embargo, la ley de la microempresa fue un logro importante para la clase empresarial. Esta ley estableció procedimientos burocráticos simplificados y ciertas exenciones fiscales para las pequeñas empresas. Se crearon líneas de crédito especialmente para ellas. CEBRAE, el sistema brasileño de ayuda para los negocios pequeños y medianos, junto con las asociaciones empresariales como la nuestra, han procurado ofrecer asesoramiento, ayuda para resolver problemas fiscales y contables, y orientación para usar nuevas técnicas e instrucciones para los negocios.

Sin embargo, los beneficios de la ley de pequeñas empresas son limitados y aplicables sólo a las firmas más pequeñas. Las líneas de crédito nunca tienen recursos suficientes, especialmente en períodos de contracción económica. Los préstamos se conceden a plazos muy cortos, y aún hay problemas de falta de garantías. Desafortunadamente, los esfuerzos hechos por CEBRAE y las asociaciones empresariales no son suficientes para atender las necesidades de la mayoría de las pequeñas firmas. Y como si todo fuera poco, los pequeños negocios afrontan dificultades adicionales derivadas de las altas tasas de inflación y de los programas de estabilización que se han aplicado, a los que se añaden frecuentes cambios en la política económica.

A pesar de esta maraña de problemas, las pequeñas y microempresas y el sector informal del Brasil tienen un importante papel que desempeñar en la economía brasileña, no sólo por su número y la cantidad de empleos que representan, sino por la amplitud geográfica y sectorial que tienen.

Tomando como base esta ley para la microempresa, podrían redactarse leyes más completas para favorecer a los pequeños negocios, garantizándoles igualdad de oportunidades y competencia por medio de reglamentaciones basadas en sus características, posibilidades y necesidades. El proyecto de constitución que se está debatiendo en el país contiene el principio de un trato diferencial para la pequeña empresa, cosa que indudablemente facilitará la redacción de un nuevo proyecto de ley con beneficios más amplios.

Los debates sobre el proyecto de ley sirvieron para mostrar a los políticos y a la sociedad en general la importancia de la pequeña empresa, no sólo para la economía sino también para la estabilidad social. Sirvieron para crear conciencia de que la economía de mercado, basada en los negocios pequeños, es el mejor camino para lograr la compatibilización del desarrollo económico con la libertad política.

Dr. Edward Hudgins

El relator de la sesión de panel fue Edward Hudgins, que recibió su doctorado en teoría política de la American University *y una licenciatura en artes de la* University of Maryland. *Actualmente es investigador becado de la* Heritage Foundation *y director del Centro para el Crecimiento Económico Internacional.*

Como lo dijo Hernando de Soto, nos encontramos hoy, en términos de desarrollo económico, en situación similar a la que existió a fines del Siglo XVIII y principios del XIX. En esa época había en los Estados Unidos, Gran Bretaña y Europa continental una clase emergente de empresarios, de personas cuya riqueza estaba basada en su propio esfuerzo, en su traba-

jo intenso y en su iniciativa personal. A esta clase se le oponía una élite privilegiada, que ostentaba el poder político basado en gran parte en su alcurnia y en las relaciones familiares, y cuyo poder económico estaba basado en gran parte en monopolios estatales y diversas restricciones mercantilistas.

En esa época, los revolucionarios y los reformistas eran los que se oponían a los intereses creados en nombre del pueblo, los que promovían la libertad económica, entendida básicamente como los derechos de la propiedad privada, y los que promovían la participación política y la obligación de los gobernantes de responder ante el pueblo. En un sentido, ahora, cuando consideramos el desarrollo del Tercer Mundo, nos encontramos en situación muy similar a la que había hace cien años. Podemos dar los mismos razonamientos y aplicar las mismas lecciones de hace varios cientos de años, creo yo, a la situación actual.

Hemos comentado ya algunos de los medios económicos que usamos para lograr la reforma, para tratar de romper el sistema de grupos de intereses. Ahora quiero sencillamente concentrarme en dos de los aspectos que se han mencionado aquí. El primero es la importancia de la retórica, es decir, la importancia de cómo se puede hacer progresar el debate en un país determinado. La retórica y el debate son importantes, porque antes que nada sirven para explicar a la gente la naturaleza de un problema. Sirven para educarlos en términos de cómo se puede modificar y reformar una situación, y quizás, lo que es igualmente importante, sirven para inspirar a la gente, tanto a la élite como al pueblo, para entender que no tienen por qué seguir viviendo en una situación como la actual, que la pobreza no es el lugar al que necesariamente están predestinados en la vida.

Creo que una función muy importante de la retórica que se use en los países aquí representados es la destinada no sólo a educar sino a inspirar a la gente, a demostrarles que indudablemente sus acciones producen efectos. La retórica debe ser aplicada en cada país en forma individual. En algunos casos, quizás como en Paraguay, hay que tener cuidado de no aparecer demasiado radicales. Hay que adoptar una actitud razonable, hay que ser, por ejemplo, capitalistas fabianos, como los socialistas fabianos de Gran Bretaña en el siglo pasado.

En otros países, a su vez, puede aplicarse un criterio más radical, donde la retórica naturalmente sería más enérgica, como cuando se dice, «Estamos para defender los derechos del pueblo. Estamos para defender los derechos de los pobres, las oportunidades que tienen los pobres para progresar. Son las élites que gobiernan, los privilegiados, los que crean los problemas y mantienen al pueblo en la pobreza.»

En este caso, repito, la forma de cómo actuar dependería de cada país en particular. Por ejemplo, hay que evitar los malentendidos de terminología, como lo señaló Hernando de Soto. En muchos países, la palabra «privado» en el sentido de empresa privada no significa un sistema de mercado libre; significa privilegios, significa negocios que existen con subsidios gubernamentales, con protección comercial, etc. De manera que hay que ajustar la retórica a las condiciones del país.

Pero creo que, al final, habrá que apelar a la conciencia individual de la gente. Habrá que hacerles ver dónde se encuentran sus verdaderos intereses. Recuerden: los marxistas apelan con frecuencia a la envidia, esa es parte de su forma de ganar el poder. Creo que en nuestra retórica tenemos que darle la vuelta y apelar al otro lado de la naturaleza humana que se opone a la envidia, es decir el orgullo personal y el amor propio. Tenemos que decirle a las personas, «Miren, ustedes también pueden salir adelante.» En el Perú la gente viene del campo a las ciudades, sin grados universitarios, y sin embargo subsisten en el sector informal a pesar de todo lo que tienen en contra.

También está la necesidad de la educación. Me refiero a la educación en dos niveles. Antes que nada, de las élites. Y cuando digo «élites», no me refiero necesariamente a los que están en el gobierno. Ellos probablemente no escucharían de todos modos. Me refiero a los dirigentes de la comunidad, dirigentes de nivel local y a los estudiantes. Es, creo yo, otro aspecto muy importante. Hay que mantenerse en contacto con la gente a nivel popular. Toda vez que sea posible, hay que usar los medios de comunicación para difundir las ideas, para poder por lo menos iniciar el debate. Porque si uno plantea los asuntos, al final los gana.

En resumen, creo que las ideas sí tienen consecuencias. Las reformas económicas, como lo hemos conversado, son importantes y básicas para la eliminación de la pobreza. Pero una parte importante del proceso será la lucha por las ideas, por ganar el corazón y la mente de las personas. Hemos tenido éxito en Estados Unidos, Europa Occidental y otros países. No veo por qué tengamos que detenernos ahora. Creo que esta es una revolución que, al fin de cuentas, está destinada a propagarse por todo el mundo.

V PARTE

FORMANDO AGRUPACIONES DE APOYO PARA EL CAMBIO ECONOMICO: APLICACIONES

Moderador:	Juan Bendfeldt, Centro para Estudios Económicos y Sociales, de Guatemala
Túnez:	Moncef Bouchrara, Ideas y Comunicaciones
Kenia:	Dr. I. Onyango, Ministerio de Planificación y Desarrollo Nacional
Sudáfrica:	Japie Moropa, *Get Ahead Foundation*
Venezuela:	Jesús Eduardo Rodríguez, Instituto Libertad y Democracia, de Venezuela
Relator:	Helen Soos, Oficina del Sector Privado, División para Africa, Agencia de los EE.UU. para el Desarrollo Internacional

El panel tuvo la tarea de evaluar el potencial de réplica que tienen los programas latinoamericanos de apoyo en otros países. La sesión de panel estuvo moderada por el Dr. Juan Fernando Bendfeldt, director del Centro de Estudios Económicos y Sociales de Guatemala, profesor de economía y ética de la Universidad Francisco Marroquín, y director de estudios de la Fundación para el Desarrollo de Guatemala. Es miembro del consejo de la Universidad Francisco Marroquín y de la Fundación para el Desarrollo de Guatemala. El Dr. Bendfeldt es autor de numerosas publicaciones y de una columna que aparece regularmente en Prensa Libre.

Juan Fernando Bendfeldt

Les he pedido esta mañana a los miembros del panel que respondan la siguiente pregunta: ¿Es la economía informal un fenómeno estrictamente latinoamericano, o tiene en su mayor parte un carácter universal, dondequiera que parezcan observarse ciertas condiciones determinadas?

Añadiré sólo un ejemplo de la experiencia que he tenido con el sector informal en Guatemala. Ciudad de Guatemala tiene una población cercana a los 2 millones de habitantes, y quienquiera que viva en una gran ciudad probablmente podrá imaginarse la cantidad de basura y desperdicios que se acumulan día a día.

Bien, Ciudad de Guatemala es un caso muy peculiar. Todo el sistema de recolección de basura de Ciudad de Guatemala es informal. La mayoría de los vehículos usados son de propiedad privada, son viejos, ya descartados, que no pueden cumplir los requisitos legales para transitar. Los camiones son manejados generalmente por sus dueños y se ven dos o tres trabajadores en las pisaderas que, por una paga muy baja, van a cada casa todos los días a recoger la basura.

Estos trabajadores no reciben salario. Como remuneración por su trabajo sólo tienen el derecho a buscar cosas útiles entre los desperdicios cuando llegan al basurero de la ciudad. Según todas nuestras estimaciones, así ganan más que recibiendo el salario mínimo. Como resultado, tenemos quizás el sistema más eficiente de reciclaje de basura, a un costo muy económico. La basura se clasifica y luego se reintroduce en la economía formal.

El sistema de recolección de basura es el principal abastecedor de la industria papelera de Guatemala, porque así se fabrican las cajas de cartón y otros tipos industriales de papel, plástico y vidrio para recipientes de vidrio. De manera que, en general, no se trata sólo de algo insignificante, sino que es una red muy compleja, un orden espontáneo completo, muy elaborado y muy eficiente.

No es anárquico, pero el hecho de que este sistema funcione tan eficientemente no se debe a la intervención de la Oficina de Planificación Urbana. Este es, en esencia, un mercado libre y sin restricciones. Teniendo esto presente, quizás el objetivo básico de la política debería ser adelantar propuestas que tiendan a avanzar en esa dirección, la de la liberación del mercado, y en ninguna otra dirección.

Moncef Bouchrara

Moncef Bouchrara es ingeniero civil graduado de la Universidad de París. En 1977 organizó su propia firma consultora y es también fundador y presidente de otra compañía, «Ideas y Comunicaciones», establecida en 1987. En los últimos diez años ha dictado cursos en la Escuela de Ingeniería de la ciudad de Túnez y actualmente también en la Escuela de Arquitectura. Ha organizado numerosos seminarios sobre el sector informal y, este año, llevó a cabo la primera feria comercial sobre la innovación nativa y un simposio sobre «El Sector Informal, Industrialización Desenfrenada y Economía Difusa.»

Señoras y señores, me siento muy complacido de poder dirigirles la palabra hoy, no sólo como tunecino sino también como empresario.

Túnez es una nación norafricana de 8 millones de habitantes, que fue colonia francesa hasta 1956. Túnez ha pasado por tres etapas. La primera, hasta principios de los años 60 fue de edificación del estado. La segunda, el experimento socialista que duró todo el decenio de 1960 y que ahora ha sido rechazado por el pueblo. La tercera etapa fue la llamada política liberal de los años 70.

En el decenio de 1970, el estado adoptó una emprendedora política de industrialización, de grandes subsidios y con un, diría yo, punto de vista muy occidental en cuanto a cómo debería ponerse en práctica. Hoy descubrimos que ese tipo de industrialización sufre, especialmente en el sector público, de ineficiencia, inversión excesiva y demasiada rigidez.

Pero a través de los años, surgió en Túnez un vigoroso sector informal que empezó a competir, pero también a cooperar, con la industria oficial. Parte de este sector informal surgió en forma oculta, como una segunda industrialización. Tiene una gran capacidad para desarrollar sistemas de producción, con poco capital, pero con una imaginación enorme y maravillosa. La realidad es que el sector informal representa una estructura económica integrada con suficiente racionalidad interna como para ejercer un grado importan-

te de control en el proceso del desarrollo de mi país.

Probablemente facilitaría el debate si les diera un ejemplo de las dimensiones del sector informal. Voy a revelar un secreto de estado: Túnez está probablemente batiendo el récord mundial de construcción de casas per cápita al año. El gobierno está muy orgulloso de anunciar que Túnez construye anualmente 40.000 viviendas modernas, con materiales de construcción modernos, cifra que es muy respetable para los países en desarrollo. Esto representa cinco viviendas por año por cada 1.000 habitantes.

En realidad, las cifras demuestran que probablemente son 80.000 viviendas por año. Esta cifra es un récord mundial. En realidad, esto es sorprendente, porque sólo entre el 20 y el 25 por ciento corresponde a empresas grandes, especialmente las estatales. El setenta y cinco por ciento corresponde a la economía difusa que hay en la construcción interna. Túnez no es una anarquía urbana. Estas viviendas son viables y constituyen una acumulación de capital con una base demográfica grande, que les permite a las familias financiar, en 10 años, al hijo que quiere iniciar su propia microempresa.

Permítanme referirme a la industria de los ladrillos, que he estudiado de cerca. En 1972, Túnez producía 300.000 toneladas de ladrillos, tres cuartos de cuyo volumen correspondían a dos empresas estatales, y un cuarto al sector informal. Doce o trece años más tarde, esta producción se ha multiplicado diez veces. Las empresas estatales representan ahora sólo el 15 por ciento de la producción y las industrias privadas el 60 por ciento, usando tecnología importada e inversiones subsidiadas. Pero lo que es más sorprendente es que un cuarto del mercado está en manos del sector informal, 150 pequeños empresarios de todo el país.

Otro ejemplo es la industria del calzado. Túnez, creemos nosotros, produce 20 millones de pares de zapatos. La mitad la produce el sector informal y se vende en el mercado con una feroz competencia de la industria formal que está altamente subsidiada.

El Sr. Bendfeldt, por ejemplo, ha hablado de lo que llamaríamos la economía de la basura, en Guatemala. Pero lo interesante es que la economía de la basura, que probablemente existe en todos nuestros países, no es una economía dispersa, aunque sea difusa. Uno descubre, si se da tiempo para observar, que hay una red muy densa en estos círculos.

Estamos aquí para identificar tácticas de aplicación práctica para promover ese enorme grupo de la empresa popular. Personalmente, como modesto actor privado, he podido ver por lo menos tres formas: Primero, lo que de Soto ha hecho tan bien en su país, identificar las barreras legales que le impiden al pequeño productor entrar al sector formal.

La segunda es cambiar la imagen de la empresa nativa de nuestros países mediante una estrategia que llamaré una acción de comunicaciones capilares, que empuje a los periodistas a hablar sobre ejemplos vivos, creando nuevos héroes. Si ustedes van a cualquiera de sus países, y piden los periódicos, las primeras planas se refieren a asuntos políticos, y las últimas a deportes; una página se dedica a los cantantes. Cuando hay ese tipo de información estructural y uno le pregunta a su hijo, «¿Qué te gustaría ser?», él responderá de inmediato, «Quiero ser ministro o estrella de fútbol.»

La tercera forma de promover el sector informal, creo yo, es encontrar una explicación general a los prejuicios que separan las disposiciones reglamentarias de la realidad de la empresa popular en nuestros países.

Nuestras reglamentaciones vienen del período colonial. En ese tiempo, la visión de los musulmanes o los nativos era que ellos no podían considerarse como fuente de riqueza económica. Las sociedades nativas por sí mismas no se consideraban fuente de industrialización, crecimiento económico o cambio técnico. Creo que por esa razón tenemos que explicar que nuestras sociedades, nuestros pueblos, tal como son, analfabetos o no, son empresarios extraordinarios.

Dr. I. Onyango

El Dr. I. Onyango tiene un doctorado en Economía Laboral. Es el economista principal del Ministerio de Planificación y Desarrollo Nacional de la República de Kenia. Es jefe de la unidad del sector informal del Ministerio de Planificación y miembro del Grupo Especial para el Sector Informal en la República de Kenia. Es ex investigador becado del Departamento de Estudios Empresariales de la Universidad de Edimburgo.

Señoras y Señores, me siento muy complacido de presentar ante ustedes mi exposición sobre el sector informal de Kenia. Voy a referirme a las políticas

generales, las estrategias y las dificultades. Básicamente, trataré de responder tres preguntas: primero, por qué, en el gobierno de Kenia, nos interesamos en este sector tan importante; segundo, qué estamos haciendo para movilizar los recursos del sector informal, y finalmente, cuáles son las dificultades.

La población actual de Kenia es de unos 22 millones de habitantes. Se proyecta que para el año 2000, para el que sólo faltan 13 años, dicha cifra aumentará a 35 millones, lo cual será el 78 por ciento más de lo que teníamos en 1984. De estos 22 millones de personas, 14 millones constituirán la fuerza laboral, y 9 millones (o sea casi el 25 por ciento) vivirán en zonas urbanas.

De este fenómeno surgen tres cosas: primero, ¿qué es lo que va a comer esta gente?; segundo, ¿dónde van a trabajar? y tercero, ¿dónde van a encontrar vivienda? Para abordar estas cuestiones básicas, el Gobierno de Kenia ha publicado un documento de política que guiará nuestra planificación del desarrollo para el año 2000. El documento tiene siete capítulos y hemos dedicado un capítulo entero al sector informal.

En esta estrategia para el desarrollo, la agricultura sigue siendo el pilar básico de la economía keniana. Para estimular la producción agrícola, deberían promoverse agroindustrias de pequeña escala, básicamente en el sector informal, situadas cerca de la zonas rurales donde vive el 80 por ciento de la población de Kenia. El crecimiento de estas empresas se considera importante, dado que ellas producen los insumos básicos que requieren los agricultores pequeños: herramientas de cultivo, maquinarias, productos químicos y servicios. El aumento de ingresos agrícolas producirá a su vez el crecimiento de la demanda de otros productos de pequeña escala y, en virtud de ello, estimulará su crecimento. Las empresas del sector informal, situadas en zonas rurales también dan oportunidades de empleo para la población rural.

Las empresas del sector informal son igualmente importantes en otro sentido. Tenemos que crear oportunidades de empleo para 100 millones de personas en los próximos diez años. El sector formal requiere unos US$20.000 para crear un empleo. Esto es demasiado caro para los recursos de que dispone el gobierno de Kenia. Pero, cada empleo que se crea en el sector informal, cuesta menos de US$5.000. Esto sugiere que, para tener buenos resultados en la creación de empleos, debemos darle más atención al sector informal.

Nuestra tasa promedio de inversión actual es de alrededor del 25 por ciento del producto interno bruto, nivel que es razonablemente alto según cualquier criterio. Si mantenemos este nivel hasa el año 2000, sólo podremos crear 1.4 millones de empleos. Si los sumamos a los 1.5 millones que tenemos por el momento en el sector informal, la economía sólo tendrá 3 millones de trabajos para una fuerza laboral de 14 millones. ¿Dónde van a trabajar los 11 millones restantes? Para acomodar a esta gente habría que crear 900.000 empleos al año desde 1984 hasta el año 2000. Por tanto, si queremos que nuestros intentos de dar empleos a la fuerza laboral den buenos resultados, hay que invertir recursos en el sector informal.

Se estima que el sector informal de Kenia emplea actualmente cerca del 40 por ciento de la fuerza laboral en zonas urbanas. El sesenta por ciento de las viviendas urbanas ha sido construidas por el sector informal, y hasta el 80 por ciento del transporte urbano está en el sector informal. Con estas consideraciones, estamos convencidos de que el sector informal es un factor clave para el desarrollo de aquí al año 2000.

Entre noviembre de 1985 y junio del año pasado, tuvimos una serie de seis conferencias nacionales, en las que se debatió el tema del sector informal. La idea fue crear una conciencia en el gobierno, entre los expertos, y en la colectividad empresarial sobre los planes que tiene el gobierno para la movilización de este sector. En estas conferencias, el gobierno dejó en claro que el sector informal ya no es una colección de actividades ilegales.

Además, en el informe de política del año pasado, el gobierno decía que iba a establecer una unidad especial para el sector informal, cuyas funciones serían coordinar todas las actividades relacionadas con el sector informal, para que pudieran recibir la atención debida en la planificación del desarrollo. Esta unidad fue creada en marzo de este año, y quien les habla asiste a esta conferencia como jefe de dicha unidad.

En los mismos documentos, el gobierno dijo que iba a establecer un grupo especial encargado de revisar todas las políticas, especialmente los reglamentos de la autoridad local y de las autoridades municipales que tienden a impedir la operación de este sector. Este grupo especial se constituyó en abril de este año; y su informe está listo y podría presentarse al gobierno en cualquier momento. El grupo especial tuvo la responsabilidad de examinar todas las políticas, bastantes de

las cuales eran en realidad prohibitivas para el funcionamiento normal del sector informal.

Este año fiscal de 1987-88, el gobierno ha asignado una partida de US$12.5 millones para construcciones de infraestructura para asistir al sector informal, especialmente en ciertos pueblos pequeños de zonas rurales. Algunas de estas estructuras, especies de galpones o cobertizos, se han completado en unos pocos lugares. La idea es que esos locales tengan agua y electricidad, para que se movilice este sector.

Hoy se ofrecen incentivos tributarios. Si un comerciante del sector informal instala un negocio en zonas rurales, está exento de impuesto hasta un 60 por ciento de sus ganancias brutas. Si importa materia prima del exterior, la mayor parte de ella estará libre de impuestos.

El gobierno, en colaboración con entidades donantes de ayuda y con el Banco Comercial de Kenia, está aplicando un plan piloto para el sector informal. La idea es enseñar a dar facilidades de crédito, sin requerir necesariamente garantía prendaria.

El Ministro de Industria está compilando un folleto destinado a educar al público, especialmente a los comerciantes del sector informal, sobre los programas de asistencia que ofrece el gobierno, y cómo pueden ellos beneficiarse de dichos programas.

Quisiera concluir refiriéndome brevemente a algunas de las dificultades que estamos encontrando. La base de datos es muy débil. Se ha hecho cierto trabajo en el sector informal, pero se basa principalmente en zonas urbanas. La mayor parte de estos estudios no están coordinados, y la Unidad del Sector Informal que dirijo trata, por el momento, de hacer un inventario de lo que se ha hecho, a fin de identificar las lagunas que han quedado para una investigación posterior.

Además, la mayoría de los artesanos del sector informal, son muy especializados, pero, a pesar de que tienen destrezas muy útiles, carecen de conocimientos comerciales complementarios y puede verse que la mayoría de estos negocios no duran más de cinco años. Aunque tienen los talentos artesanales necesarios, su destreza comercial es deficiente en cuanto a gerencia comercial, mercadotecnia y contabilidad. Ahora se están tomando medidas, en colaboración con entidades donantes, para impartirles algunos de estos conocimientos a fin de que estos artesanos puedan actuar mejor en el mercado.

Finalmente, la comercialización parece ser otro problema. La mayoría de nuestros programas parecen acentuar lo relativo al abastecimiento. Pero nos preguntamos, «¿Qué se puede hacer después que esta gente produce sus artículos?» El domingo pasado, mis colegas de la delegación keniana y el suscrito tuvimos el privilegio de cenar con socios de la Organización de Amigos de Kenia, aquí en Washington. Cuando fuimos allí, ¿qué fue lo que encontramos? ¡Que nuestros productos informales se están vendiendo en las calles de Washington! Así es de dinámico el sector informal de la economía de Kenia.

Quisiera concluir diciendo que el gobierno de Kenia reconoce el gran potencial inherente que hay en este sector y que actualmente se está haciendo todo lo posible por movilizar y explotar este potencial. La principal dificultad que yo veo es la de los recursos financieros; pero la voluntad está allí, la decisión está allí, y estamos convencidos de que vamos avanzando en la dirección correcta.

Japie Moropa

El Sr. Moropa es Subdirector Gerente de la Get Ahead Foundation *(Fundación Avancemos) de Sudáfrica. Tiene grados en Administración de Personal de la Universidad de Sudáfrica, y en Desarrollo de la Comunidad y Gerencia Financiera. Antes de incorporarse a la Fundación, el Sr. Moropa fue instructor de contabilidad en la Corporación para el Desarrollo Económico. También es miembro de la Comisión de Ferias de Organizadores (Match Maker Fair Committee) de la Cámara Americana de Comercio en Sudáfrica y del Comité Asesor de Pequeñas Empresas de las compañías signatarias del Reverendo Leon Sullivan de Sudáfrica.*

Brevemente hablando, nuestra compañía, la *Get Ahead Foundation* es una empresa cuyos dueños y directores son personas de color. Nuestro presidente es el Dr. Motlana, que también es presidente de la Asociación Cívica de Soweto. Entre los demás miembros del directorio está el Arzobispo Desmond Tutu.

Nuestros objetivos son desarrollar los intereses comunitarios y comerciales de la gente de color en Sudáfrica y lo hacemos de varias maneras. Primero, ya que tenemos una tasa de desempleo muy alta en nues-

tro país, hemos iniciado un plan de micropréstamos, en virtud del cual concedemos préstamos de hasta US$150 a los que desean empezar un negocio en el sector informal. Segundo, tenemos un plan de préstamos más grandes, de hasta US$5.000, para ayudar a los que desean iniciar negocios en sus casas o ser empresarios del sector informal. Tercero, tenemos un programa que ofrece la guía o el consejo de ejecutivos internacionales que han venido ahora a Sudáfrica. Finalmente, organizamos seminarios sobre mercadotecnia, teneduría de libros y principios de comercio, materias que son esenciales para los que están en situación de desventaja.

Se ha reconocido que la nuestra es la única entidad del país que se ha dedicado por completo al desarrollo del sector informal. También se nos ha descrito como la más eficaz organización de base popular. Somos, en efecto, una institución de bases populares. Pero, todo lo que hacemos es ilegal, porque estamos desarrollando el sector informal, lo cual significa que tenemos que infringir leyes, reglamentos, prácticas burocráticas, reglas comerciales, y también las leyes de la segregación racial o *apartheid*.

Permítanme contarles el caso de una vendedora ambulante de frutas o verduras o cordones para zapatos. Ella es la única que sostiene a su familia. Todo lo que pueda ganar en su pequeño negocio es para alimentar a su familia, tener una vivienda y comprar libros escolares o pagar la educación de sus hijos.

Sin embargo, respecto a la vendedora ambulante, la ley dice que si obtiene una licencia, ella debe actuar en forma decorosa. Ella es quizás analfabeta o semianalfabeta, pero se le entrega un documento de 23 páginas que describe las reglas que han de cumplir los vendedores ambulantes. Si vende periódicos, debe situarse a una yarda de la esquina y ocupar un cierto lugar. Su montón de periódicos sólo puede tener una cierta altura. Si es vendedora móvil, el reglamento dice que ella debe vender sus mercancías en un lugar por una hora. Al terminar esa hora, está obligada a trasladarse a otro lugar a 100 yardas de distancia. Allí puede vender por otra hora, pero luego, al concluir ese plazo, está obligada a trasladarse a un tercer lugar, a 100 yardas de distancia, pero no puede ser el mismo lugar ocupado anteriormente ese día. Si las autoridades descubren que ha violado ya sea el factor del tiempo o de la distancia, se le acusa judicialmente y se expide una citación judicial en su contra.

A propósito, en nuestras deliberaciones de los últimos días, hemos oído referencias a la construcción de mercados informales o mercados comerciales. En Sudáfrica, nuestras leyes y reglamentos no permiten que esto suceda. Sin embargo, en la *Get Ahead Foundation* los hemos empezado a construir extraoficialmente, o ilegalmente. Quizás la mejor ilustración es la del Cruce en la Zona del Cabo. Construimos un mercado informal para los pobladores del lugar, que ha florecido al punto de que ahora es el distrito comercial central de la zona. De manera que se ha traído el cambio económico, dando un paso muy valeroso.

Las leyes del país son tantas que tenemos un gran exceso legislativo. Estas leyes y prácticas prohíben el desarrollo económico y el cambio. Hace dos años, el parlamento aprobó la Ley del Presidente Estatal sobre Desregulación, que autorizaba al Presidente Estatal a suspender cualquier ley o reglamento que prohibiera el desarrollo económico. Pero hasta la fecha no se ha suspendido ninguna ley ni reglamento.

Hay muchas leyes que militan contra el comerciante negro, y que tienen el fin específico de mantener al negro fuera de la economía. Permítanme citar algunos ejemplos. Primero, la Ley de Desarrollo de la Comunidad, Sección 43, dispone que no se concederá licencia a ninguna persona negra para comerciar en una zona blanca. De manera que, por ley, se prohíbe conceder licencias para comerciar. Pero me complace decirles que estamos empezando a superar esta situación consiguiendo que algunos blancos actúen como representantes o apoderados.

Segundo, nuestra Ley de Zonas de Grupo prohíbe específicamente que la gente de color sea propietaria o arriende propiedades en zonas de su elección. Por lo tanto, se les niega a las personas la movilidad geográfica y la posibilidad de escoger el lugar de su preferencia.

Tercero, la Ley de Tierras de 1913 nos deniega el derecho a ostentar títulos directos. Nuestra organización, la *Get Ahead Foundation*, se ha hecho conocida en Sudáfrica por su voluntad de actuar como intermediario o representante para cualquier negro que desee ocupar un negocio o vivienda en una zona blanca. Hemos actuado como tales para peluquerías, puestos de comida, tiendas de artesanías y otros negocios. Nuestro directorio considera que no se debe negar a las personas el acceso a la economía sólo por el color de su piel. De manera que, al guiar así a las personas, estamos produciendo un cambio práctico.

Aparte de estos reglamentos y leyes, los burócratas reciben también inmensos poderes. Por ejemplo, pueden inspeccionar el puesto de una vendedora sin aviso previo y, por ley, confiscar la mercancía y destruirla inmediatamente. Sin embargo, la oposición a esta práctica va en aumento y hace poco sucedió un caso clásico, el de dos muchachos lustrabotas que fueron expulsados por agentes de seguridad del frente del edificio de la bolsa de comercio de Johannesburgo. Afortunadamente, la prensa y los corredores de la bolsa protestaron tanto que los lustrabotas tuvieron que ser restituidos al lugar, a pesar de que su actividad es ilegal. Así pues, el sector informal ha podido causar cierto grado de cambio económico.

No hay duda de que nuestro mundo comercial es totalmente rígido y desfavorable para los comerciantes del sector informal. Sólo a modo de ilustración diré que nuestros bancos y las instituciones crediticias del Primer Mundo requieren garantías prendarias en forma de propiedad real o dos años de registros contables para conceder un préstamo. Nuestra gente, que está en situación de desaventaja, no puede tener propiedades y, en la mayoría de los casos, no han podido comerciar y por consiguiente no pueden presentar dos años de registros contables.

Sin embargo, se está produciendo el cambio. En el sector del transporte, por ejemplo, hemos observado un considerable florecimiento de los empresarios informales. Muchos pueden tener licencias, pero ahora se está reconociendo que hay un gran porcentaje que no las tiene y que son empresarios puramente informales. Por primera vez, están obteniendo crédito solamente para proseguir sus negocios.

Además, una sociedad inmobiliaria bien conocida que presta dinero a los que construyen sus casas ha modificado su criterio respecto al sector informal. Nuestra gente de color está obligada por ley a vivir en pueblos como Soweto. Estos pueblos están muy sobrepoblados, 10 personas o más viven en una pequeña casa de cuatro cuartos, como una caja de fósforos. De manera que para satisfacer la demanda de viviendas, hay gente que construye garajes para dar en arriendo a US$50 al mes. La sociedad inmobiliaria ha reconocido esta tendencia y está concediendo préstamos a estos constructores.

Lo que nos entristece en nuestro país es que sabemos que otros países hablan del 60 por ciento de la fuerza laboral que trabaja en el sector informal, o que la economía escondida representa del 60 al 80 por ciento del PIB. Trágicamente, esto no sucede en nuestro país. Uno de los periódicos financieros que tenemos decía que nuestro sector informal sólo representa el 5 por ciento del PIB. ¡Qué hermoso desafío para el futuro, para que «Avancemos»! ¿Se imaginan que tratemos de ponernos a la altura del resto de los presentes en este salón?

Sin embargo, desde el punto de vista político del ciudadano negro, hay que tener presente también que nuestros dirigentes están empezando a decir que la otra cara de la moneda del poder político es el poder económico. Nuestro propio presidente, el Dr. Motlana, alienta a la gente a preocuparse de ganar dinero, así que los insta a meterse en el sector informal. El dice que en una sociedad post-apartheid, nuestra gente tiene que empeñarse por ganar dinero, en lugar de salir a pedir limosna. De esta forma, él sugiere un sistema basado en la libre empresa; no usamos la palabra «capitalismo» porque esto se equipara con el apartheid en Sudáfrica. En cambio, usamos el término «libre empresa» porque lleva consigo la connotación de que la economía será liberada y que nuestro pueblo desaventajado estará en condiciones de participar libremente y disfrutar del producto de su trabajo.

Jesús Eduardo Rodríguez

Jesús Eduardo Rodríguez es miembro del Directorio de la Cámara de Comercio de Caracas, Venezuela. El Sr. Rodríguez es también fundador y Vicepresidente de Cedice; fundador y Director del Instituto Libertad y Democracia de Venezuela, y director de varias empresas comerciales. Recibió sus grados académicos de las Universidades de Michigan y Stanford. Entre sus publicaciones más recientes figuran una medición del sector informal venezolano.

Quisiera comenzar haciendo un bosquejo de los pensamientos o conceptos que se han mencionado en estos dos últimos días. Lo que voy a decir hoy es el resultado de cinco años de trabajo en Venezuela, con la ayuda de más de 100 empresarios, gente de todos los niveles del sector privado de Venezuela.

En Venezuela, más del 47 por ciento de la fuerza laboral trabaja en el sector informal. Hemos encontrado que más del 32 por ciento del PIB no relacionado con el petróleo es producido por estos empresarios informales.

La informalidad ha sido vista como una revolución. Diría que la revolución informal es sencillamente la respuesta al control de nuestras sociedades que da la gente que basa sus acciones en una ideología o cultura de izquierda. Esta ideología colectivista ha eliminado las instituciones legales, políticas y económicas que promueven el desarrollo, y que garantizan los derechos humanos básicos a la vida, la libertad y la propiedad. La ausencia de las estructuras sociales que promueven al ser humano como centro de la sociedad es la causa básica del subdesarrollo de los países latinoamericanos y de la mayoría de los países del mundo.

El sector político ha creado gradualmente una administración pública de enorme magnitud. En 1984 había en Venezuela más de 500 compañías estatales en todos los sectores económicos. A principios de los años sesenta, las sociedades estatales absorbían el 25 por ciento del presupuesto público consolidado, y a principios de los años ochenta, esta proporción había crecido a más del 75 por ciento.

Estas compañías han llegado a ser enormes mecanismos populistas y de clientela para los partidos políticos y otros sectores organizados que obtienen fuertes recursos del estado. Pero han servido para aumentar el antagonismo entre el capital y la mano de obra y no han promovido la complementaridad que debería existir entre el sector privado y el público. La intervención del estado ha reducido gradualmente el tamaño de la sociedad civil y aumentado la participación del sector político en todos los aspectos de la vida social. Esta estatización progresiva ha reducido la iniciativa privada formal y generado más burocracia, ineficiencia y corrupción.

En materia legislativa, la influencia de esta ideología izquierdista es aún más penetrante. Las leyes son generadas por el Ejecutivo y no por el Legislativo, contraviniendo el orden constitucional y destruyendo la economía. En Venezuela, estos decretos y leyes han aumentado la burocracia de 300.000 empleados públicos que había en 1972 a más de 1.500. 000 en 1984. La economía está manejada por estos funcionarios del Poder Ejecutivo que determinan, por ejemplo, quiénes pueden invertir, a quiénes se les conceden licencias para importar bienes, quiénes se benefician de los subsidios o exoneraciones, etc. En este clima de inseguridad legal, existe falta de fe para las nuevas inversiones y por consiguiente para la creación de nuevos empleos.

Pero el ser humano, que es básicamente ingenioso, ha encontrado la forma de sobrevivir. Basándose en valores éticos fundamentales y siguiendo la ley común, ha desarrollado lo que hoy llamamos el sector informal, que es una especie de capitalismo primitivo y, al mismo tiempo, la génesis de la iniciativa personal.

Hay muchas soluciones. En el caso de Venezuela, pensamos que hay tres puntos principales. Primero, en el sistema político tenemos que aumentar el monto y el nivel de la información política a que tiene acceso el ciudadano común.

Hemos de promover la iniciativa personal, y no el paternalismo estatal, y hemos de fomentar la motivación por el logro. El mismo orden político tendrá que equilibrar el sector judicial con el ejecutivo, sacando a los partidos políticos del sector judicial a fin de que la administración de la justicia sea más eficiente. Tenemos que rescatar el sistema judicial para que la sociedad civil pueda exigir al sector público el respeto de sus derechos.

En el orden económico, creemos que es muy importante promover la iniciativa privada como fuente natural y eficiente de la generación de empleos. Tenemos que educar al ciudadano promedio sobre sus derechos y deberes, para que sus productos sean de mejor calidad y para que pueda defender sus derechos. Tenemos que buscar medios para aumentar la productividad de las microempresas. Tenemos que luchar por la eliminación de las limitaciones impuestas contra las actividades empresariales productivas, y de los privilegios. Tenemos que luchar por una competencia real y justa entre los productores, de manera que cualquier persona pueda tener cabida y permanecer en un mercado específico.

En el orden social, pensamos que es importante promover la activa participación de todos los ciudadanos, consumidores y productores. Otra cosa que hemos encontrado importante en Venezuela es la lucha contra el conformismo.

Para terminar, dejemos que los informales trabajen en un ambiente sano. No los contaminemos con nuestro mundo tan excesivamente reglamentado y tratemos de acercarnos a ellos para construir una sociedad mejor. Muchas gracias.

Helen Soos

La relatora de la sesión fue la Srta. Helen Soos, graduada con honores del Radford College en Relaciones Internacionales. La Srta. Soos, que obtuvo una maestría en Desarrollo Económico Internacional en la Fletcher School of Law and Diplomacy, ha trabajado en la AID durante 12 años. Su cargo más reciente fue de Directora de Asuntos Africanos del Consejo Nacional de Seguridad, en la Casa Blanca. Vivió más de 10 años en Bolivia, América Central y Africa Oriental y Occidental, y ha trabajado en más de 30 países en desarrollo.

El número de participantes de esta conferencia refleja el extraordinario interés que han despertado estas ideas. En mis días del Cuerpo de Paz en Africa Occidental, con frecuencia oía decir, «*Je suis petit capitaliste*», soy un pequeño capitalista, y la gente se enorgullecía mucho de su espíritu de empresa. En realidad, el comercio ha sido parte de la historia africana durante miles de años, cosa que refleja el espíritu de empresa del ser humano. Es importante promover este pequeño capitalismo, el sector informal, porque es una de las pocas fuentes de crecimiento que tienen estas economías. Este crecimiento se produce a nivel popular donde más se necesita para atender la demanda de una gran variedad de bienes y servicios básicos.

Otra razón del interés que ha causado esta conferencia es la molestia y antipatía inherente de la sociedad burocrática, que parece arrasar el mundo. Max Weber decía con razón que las burocracias tienen la tendencia inherente a perpetuarse. Se perpetúan en el poder creando nuevas reglas y tienen la capacidad de multiplicarse geométricamente llegando a estructuras y procesos que un ser humano racional nunca crearía ni condonaría. Pero para una burocracia, las reglas y las tramitaciones son el medio para ejercer el poder y una oportunidad para la corrupción.

Ahora bien, quisiera proponer tres pasos para la formación de agrupaciones de apoyo popular que faciliten una participación económica muy amplia a fin de poder resolver los problemas de la pobreza en el Tercer Mundo. Primero es la concientización, la comprensión de estos temas y la creación de conciencia respecto a ellos. La investigación que se ha hecho en el Perú es no sólo motivo de inspiración para todos nosotros, sino que representa un paso muy significativo para estimular el tipo de diálogo que hemos tenido aquí.

Un segundo paso para formar agrupaciones de apoyo popular es promover y ampliar el diálogo sobre las políticas básicas a fin de que se tomen en cuenta estos asuntos. Aun cuando algunos aspectos de dichas políticas que afectan al desarrollo a nivel popular han sido en gran parte desatendidos por las entidades donantes de ayuda y por muchos gobiernos, hay algunos que, al menos técnicamente, deberían provocar deliberaciones enjundiosas. Las leyes de la propiedad privada, la capacidad de adquirir y defender la propiedad, deberían incorporarse a la gama de temas del diálogo sobre políticas, como también las leyes sobre daños y agravios legales que deberían servir para controlar al sector privado. Sin embargo, mientras el sector privado esté compuesto principalmente de la élite política y tenga estrechas vinculaciones con ésta, será quizás difícil introducir las leyes sobre daños legales.

En la esfera de las inversiones extranjeras, hemos reconocido que la burocracia es onerosa y en algunos países, como Mauricio, se han creado centros unificados de inversión. Cada una de las seis, siete, ocho o veinte reparticiones gubernamentales que necesitan aprobar una inversión en ese país tienen oficinas en un mismo local o edificio y el comerciante puede ir allí y sencillamente buscar cuáles son los reglamentos o leyes que necesita cumplir y hacerlo. Este mismo método podría utilizarse para el sector informal.

El tercer paso es promover el pluralismo económico sin el cual no se pueden formar agrupaciones de apoyo popular que sirvan para oponer resistencia al poder estatal. Es preciso resistir el poder económico estatal porque es injusto y ineficiente en alto grado. El rol preeminente del estado debe ser contrarrestado a fin de crear una base para la transacción y evitar el abuso. Hay demasiadas fórmulas que se pueden aplicar para edificar el pluralismo económico. Nosotros hemos hablado del sector informal, pero hay otras opciones también. Las cooperativas agrícolas, si los gobiernos no intervienen, pueden crear economías de escala para comercializar o producir abastos. Otro ejemplo son las cooperativas de crédito, que pueden competir con los bancos, que sencillamente están fuera del alcance de los pobres.

Finalmente, un último criterio, que considero ideal por el impacto que tiene en el sector informal, es la privatización. Hay necesidad urgentísima de privatizar las empresas estatales. Pero siempre es difícil encontrar buenos compradores. Los compradores privados son por lo general inversionistas extranjeros, cosa

que no es políticamente aceptable. Quizás la élite económica del país podría invertir en estas empresas, pero ello a veces equivale al capitalismo de compadrazgo. Ninguna de estas alternativas es muy atractiva. Sin embargo, el plan que yo propongo se llama «Plan de Propiedad de Empleados Accionistas». En términos de eficiencia, este plan ha demostrado ser excelente.

Por ejemplo, el cafetal La Perla, en el norte de Guatemala, fue sitiado por gerrilleros comunistas que asesinaron al dueño. El hijo del dueño habló con los campesinos para ver cómo podían defender el cafetal. Los campesinos acordaron renunciar a una parte de su salario para comprar armas, recibiendo a cambio una acción del capital. Como resultado, la producción ha aumentado en un 300 por ciento. Recientemente, la Comisión Económica para América Latina aprobó una resolución mediante la cual decidió unánimente, con los votos de Nicaragua y Cuba, estudiar el plan de la propiedad de los empleados accionistas como forma de poner en práctica la privatización.

Quisiera terminar diciendo que es importante seguir insistiendo en la relación que existe entre la estabilidad económica y la estabilidad política. La defensa fundamental de la democracia es un sistema político y económico estable mediante el cual puedan satisfacerse las necesidades económicas y políticas básicas de todo el pueblo. La justicia económica y social, que se refleja en un amplio sistema de propiedad y participación, es la mejor y quizás la única receta viable a largo plazo para la paz y la prosperidad.

Debate

Dado el papel que desempeña el gobierno de Kenia en la promoción del sector informal, se le pidió al Dr. Onyango que describiera los factores que condujeron al gobierno a tomar esta iniciativa.

El Dr. Onyango señaló que el sector informal surge como respuesta a la falta de acción por parte del sector formal para satisfacer las necesidades de la población. El sector formal de Kenia se caracteriza por la marcada subutilización de su capacidad, causada por su gran dependencia del petróleo, la exigencia de grandes capitales y la falta de mano de obra calificada. Y observó que, por el contrario, el sector informal utiliza recursos locales y aventaja al sector formal porque depende considerablemente de la mano de obra no especializada, recurso que abunda. El Dr. Onyango indicó que, debido a las altas tasas de crecimiento demográfico y a la necesidad de crear ocupaciones, el gobierno acudió al sector informal porque éste parece responder mejor que el formal en los aspectos mencionados.

Al Sr. Bouchrara se le preguntó, «Qué actitud adopta el gobierno tunecino frente a los microempresarios que no participan en el sector formal de la economía? ¿Qué medidas se toman contra los ilegales que son aprehendidos?»

El Sr. Bouchrara señaló que en Túnez hay una tradición política de pragmatismo. Dada la firmeza de los vínculos sociales, siempre hay alguna forma de ignorar los problemas, y cuando alguno adquiere proporciones masivas, se le reconoce en forma muy oportunista. También añadió que en la última parte del año, el gobierno había tomado medidas para reconocer al sector informal simplemente por la necesidad de sostener el crecimiento económico.

Se les pidió luego, a todos los del panel, que respondieran la siguiente pregunta: «¿Hay algo que puedan hacer los gobiernos municipales, los alcaldes, para tratar de resolver este problema de la economía informal?»

El Dr. Onyango respondió que sí pueden hacer algo, en el sentido de que la mayoría de las leyes municipales de Kenia parecen contraponerse a la actual política del gobierno de apertura al sector informal. Observó que el gobierno trata de resolver esto por medio de una comisión especial encargada de identificar qué tipo de reformas habría que hacer. Sin embargo, considera el Dr. Onyango que el sector informal es un grupo con el cual es más bien difícil tratar, porque ya han desarrollado su propio sistema, y seguramente va a pasar bastante tiempo antes de que un gobierno como el de Kenia pueda adquirir experiencia suficiente como para tratar con este grupo. Por ejemplo, en Nairobi están prohibidos los vendedores ambulantes, según las leyes actuales. Una manera en que el gobierno ha tratado de resolver este problema es creando mercados, pero con mucha frecuencia los informales se van de él. Así que, en lo que respecta a los informales, concluyó el Dr. Onyango, el mercado funciona mejor si pueden vender frente a, digamos, las oficinas del gobierno.

En Sudáfrica, explicó el Sr. Moropa, la *Get Ahead Foundation* ha ayudado a los ambulantes a formar orga-

nizaciones para acercarse a las municipalidades a fin de evitar el abuso y convencer a las municipalidades blancas que edifiquen mercados informales. En lugar de dejar a estos ambulantes vender en la calle, los mercados informales les dan un sentido de compromiso. Y dado que tienen una asociación, añadió, ellos limpian el mercado informal y lo mantienen muy ordenado, y las municipalidades están respondiendo muy bien a esta iniciativa.

Según la experiencia adquirida en Ciudad de Guatemala, el Sr. Bendfeldt dijo que hay cerca de 21 mercados oficiales de propiedad de la municipalidad o patrocinados por ésta en la ciudad. Pero en realidad, ninguno de ellos ha sido construido en los últimos 25 años. Como consecuencia, y dado que la ciudad ha crecido, hay unos 200 mercados clandestinos que han ido apareciendo. El Sr. Bendfeldt explicó que los mercados son un monopolio municipal cuyos reglamentos, por un lado, impiden el trabajo del sector formal y, por el otro, no proporcionan servicios municipales.

El Sr. Bendfeldt también dio un ejemplo de liberalización de los mercados a nivel municipal. Observó que hace 10 ó 15 años, las asociaciones de transportistas se declararon en huelga. Si bien los autobuses eran de propiedad privada, también tenían exceso de disposiciones reglamentarias, estaban exentos de impuesto y eran subsidiados. La solución del alcalde fue decir por televisión y radio que el público podría iniciar su propio sistema de locomoción colectiva. Se eliminaron todas las limitaciones y de la noche a la mañana aparecieron camiones, autobuses escolares y taxis privados que sustituyeron al sistema de transporte público. Pero, explicó Benfeldt, cuando fracasó la huelga de los transportistas, los alcaldes pidieron a los informales que regresaran a casa, pero éstos no lo hicieron y, a consecuencia de esto, cerca del 60 por ciento del transporte público está hoy en manos de los informales.

VI PARTE
EPILOGO

La primera Conferencia Internacional sobre el Sector Informal dejó en claro, sin lugar a dudas, que dicho sector puede ser fuente de cambios políticos y económicos fundamentales en América Latina. En menor grado, la Conferencia también demostró que el fenómeno del sector informal se ha propagado por todo el Tercer Mundo. Sin embargo, las causas e implicaciones de este fenómeno tendrán que explorarse sistemáticamente país por país en otras regiones a fin de comprobar la veracidad de estas conclusiones.

Dada la magnitud de los problemas económicos del mundo en desarrollo, hay enorme necesidad de captar la energía empresarial del sector informal. La Crisis de la Deuda del Tercer Mundo continuará siendo uno de los principales factores limitantes del crecimiento económico de muchos países de América Latina, Asia y especialmente Africa. De acuerdo con informes del Banco Mundial, muchos países deudores están experimentando ahora una sangría neta de fondos y reducciones importantes de su PIB per cápita. En estas condiciones, los países deben liberalizar sus economías a fin de crear nuevas fuentes de crecimiento ecónomico. Como lo observó Robert Litan en sus comentarios, es posible lograr un aumento significativo en la productividad y en el crecimiento económico mediante la eliminación de las barreras burocrácticas y la desregulación de la economía formal.

En los próximos años, el concepto del sector informal debe avanzar de la etapa de la investigación a la de la puesta en práctica. En las dos sesiones de panel que hubo sobre el tema de la Formación de Agrupaciones de Apoyo para el Cambio Económico, se explicaron diversos programas de defensa y planes gubernamentales para lograr estos fines. Pero aún queda mucho por hacer.

Los expositores describieron en la conferencia una variedad de fórmulas normativas y programas tendientes a liberar la energía empresarial del sector informal. El plan que se presenta a continuación ofrece un resumen de las diversas propuestas que pueden servir de guía para la elaboración de programas de acción.[3] Naturalmente, todos los países son diferentes, de manera que la combinación de políticas y programas tendrán que adaptarse a las situaciones específicas de cada país. Sin embargo, el siguiente plan puede servir de guía para los gobernantes cuando estudien las medidas que piensen tomar.

Plan de Políticas Básicas y Prescripciones Programáticas para el Sector Informal

I. Desregulación

(A) Reducir los obstáculos que desalientan a los ciudadanos a incorporarse al sector privado formal o que se lo impiden:

* eliminar muchos procedimientos exigidos actualmente para la concesión de licencias y títulos, y consolidar los requisitos necesarios en un procedimiento único que pueda completarse en una sola oficina o local unificado.

(B) Reducir los costos reglamentarios innecesarios para el sector informal:

* exigir que toda nuevo reglamento que se dicte pase una prueba de costo/beneficio.

* exigir la realización de audiencias públicas para informarse de todas las reglamentaciones cuya adopción se haya propuesto, con tiempo necesario para comentarios y estudio.

* crear un sistema de "ombudsman"[4] para eliminar las reglamentaciones ineficientes y engorrosas. (En las exposiciones de H. de Soto y Dr. I. Onyango hay ejemplos de los sistemas privado y público.)

II. Reforma Tributaria

Simplificar el sistema de declaración impositiva para los pequeños negocios y conceder exenciones a los microempresarios:

* eliminar la exigencia de libros de contabilidad y conceder exenciones tributarias para ciertas categorías de microempresas (Brasil fija un tope de US$3.000 de ingresos brutos anuales, pero el nivel tiene que depender de las condiciones de cada país.)

* recaudar los impuestos de las empresas informales mediante un sistema de avalúo anual parecido al de los bienes raíces (es decir que el empresario podrá apelar del avalúo si lo considera excesivo); esto eliminaría el problema de tener que llevar libros.

III. Acceso al Crédito

Facilitar el flujo del crédito hacia los sectores más productivos de la economía:

* desregular las tasas de interés a fin de aumentar los ahorros y facilitar los préstamos a negocios informales que ya están pagando tasas mucho más altas.

* privatizar el sistema bancario (en muchos países la banca está parcial o totalmente controlada por el gobierno).

* apoyar los programas de préstamos al sector informal similares a los de la Go Ahead Fundation de Sudáfrica y de la Fundación Paraguaya de Cooperación y Desarrollo.

IV. Eficiencia Económica

Elevar la eficiencia económica a fin de estimular la repatriación del capital fugado, eliminar los factores que frenan la inversión productiva y eliminar las causas de las economías dobles en el modelo argentino (véase el análisis de M. Victorica):

* eliminar los controles a las divisas, especialmente el uso de sistemas dobles o múltiples de tasas de cambio.

* dejar que haya mecanismos similares a los del mercado para determinar el acceso a las divisas.

* reducir gradualmente los controles de precios hasta eliminarlos.

* reformar el sistema jurídico a fin de dar acceso al sistema judicial a los microempresarios informales y pobres.

* promulgar leyes nuevas o reforzar las existentes que prohíban los conflictos de interés.

* promulgar leyes sobre libertad de información que requieran una completa divulgación pública de las decisiones de los poderes legislativo y ejecutivo.

V. Educación y Capacitación

La instauración de mejores programas de educa-

ción y capacitación para los empresarios informales contribuirá a elevar el rendimiento de los negocios, cuando éstos vayan acompañados de reformas de política tendientes a eliminar las barreras y los frenos que se oponen al sector informal:

* dar capacitación y asistencia técnica por intermedio de entidades privadas y públicas a los actuales empresarios informales, por ejemplo dar asistencia a asociaciones de empresarios informales y facilidades a las fundaciones nacionales de desarrollo.

* el sector privado debería estimular la educación económica y empresarial como parte de los programas básicos de educación.[5]

VI. Enlazar el Sector Formal con el Informal

En la mayoría de los países han surgido espontáneamente las agrupaciones de empresarios organizados del sector informal, a consecuencia de la necesidad común de defenderse del gobierno y, con frecuencia, del sector privado formal. Grupos tales como la Asociación de Pueblos Jóvenes, las numerosas organizaciones de vendedores ambulantes, y otras agrupaciones, necesitan recibir la asistencia de las instituciones del sector privado y asociarse con ellas, a fin de promover el crecimiento económico general:

* reconocer legalmente a las organizaciones del sector informal.

* crear foros donde los sectores formal e informal puedan resolver sus diferencias y formular propuestas conjuntas de política (véase más adelante la descripción de una nueva iniciativa tomada en el Perú).

* las fundaciones nacionales de desarrollo y otras agrupaciones que asisten a la microempresa deberían empezar a ofrecer asistencia a las asociaciones que representan a los informales y a vincular los sectores formal e informal (véase el trabajo de la Fundación Paraguaya para la Cooperación y el Desarrollo descrito por M. Burt).

El plan de fórmulas de política y programas que se ha expuesto está dirigido a las autoridades ejecutivas de los sectores privado y público del mundo en desarrollo. Sin embargo, extendiendo los conceptos propuestos por Robert Litan en su disertación, las entidades de asistencia al extranjero y los organismos multilaterales deberían comparar sus actuales proyectos con este plan de alternativas, para ver si sus programas están o no prestando la clase de asistencia que necesita el sector informal.

Recientemente, el Instituto Libertad y Democracia (ILD) del Perú elaboró un programa que tiene potencial para integrar muchas de las fórmulas de política y los programas descritos en el plan antes citado. El 14 de febrero de 1988, el ILD anunció la formación de la «Unión Formal-Informal». Varios directores de la Confederación Nacional de Organizaciones Empresariales Privadas, la principal asociación de empresarios del Perú, se unieron con el ILD para formar la Unión. El siguiente pasaje del anuncio publicado por el ILD en El Comercio señala los objetivos de la Unión:

«Por consiguiente, nosotros, los que formamos esta unión estamos conscientes de que la gruesa línea que divide a la sociedad peruana no es una horizontal, que divida a los empresarios de los trabajadores, en la que los de arriba se enriquecen a costa del trabajo mal pagado de los de abajo. No. Para nosotros, la verdadera línea que divide a la sociedad peruana es, en realidad, una frontera vertical, a la derecha de la cual se encuentran los políticos, burócratas y empresarios que se aprovechan y que viven del favor del Estado, y a la izquierda de la cual estamos nosotros, los productores formales e informales, con todas nuestras ansias de producir, competir y progresar en un mercado abierto a todos. Por esta razón, exigimos la eliminación de esa muralla legal y política que protege a unos y a otros no. Queremos pasar de un sistema conservador que nos está empobreciendo a todos, a una democracia moderna y próspera.»

Los fines de la Unión son formalizar y amplificar la obra básica del ILD, como la ha descrito Hernando de Soto en sus dos presentaciones hechas en esta conferencia. Como se señala además en el anuncio del ILD en El Comercio, la Unión tiene las siguientes funciones que cumplir:

1. Elaborar propuestas concretas para obtener la modificación de las instituciones legales del país, garantizando que funcionen en beneficio de todos los ciudadanos y, por consiguiente, ampliar las actualmente estrechas fronteras de la formalidad.

2. Promover un sistema de trabajo voluntario para

prestar asesoramiento legal a los productores que lo requieran, y tramitar y orientar sus peticiones.

3. Promover y defender los derechos económicos mediante la recepción de iniciativas y quejas tanto de los formales como de los informales.

4. Diseñar y desarrollar proyectos de interés social.

El desafío que representa el decenio venidero consistirá en utilizar las organizaciones del sector privado, tales como la Unión mencionada, para movilizar a los pueblos del mundo en desarrollo y tratar de producir el cambio. Si bien es cierto que los proyectos gubernamentales, como los descritos por el Dr. Piquet Carneiro en Brasil y el Dr. Onyango en Kenia, ocuparán un lugar esencial en estos propósitos, es preciso que los sectores privados despierten a estas realidades. Es el sector privado el que debe formar las agrupaciones de apoyo popular necesarias para el cambio y es el sector privado el que debe crear la riqueza que tan urgentemente se necesita en el mundo en desarrollo.

NOTAS

1. Los costos de las transacciones son los que resultan de los esfuerzos hechos para negociar y cumplir los acuerdos exigidos para el intercambio de bienes y servicios, y para combinar los recursos humanos y materiales necesarios para producirlos. Estos costos incluyen, entre otros, los de contratos, formación de empresas mediante procedimientos legales, permisos, licencias y otros instrumentos legales necesarios para la actividad comercial.

2. A diferencia del balcón del Presidente, desde el cual con frecuencia se anuncian los decretos y declaraciones oficiales.

3. Ciertas partes del plan han sido tomadas de Internal Structural Reforms in Peru: A Promising Road Out of the Debt Crisis *por Robert Litan, Luis Morales-Bayro y Jorge Fernández Baca aparecido en la Revista de Crecimiento Económico, Vol 1, Nº2 (1986). La Revista es publicada por la Fundación Nacional de Cámaras gracias a una subvención del CIPE y puede obtenerse en las oficinas del CIPE. El plan aquí propuesto también contiene partes de un anterior estudio del sector informal realizado por ACCION International a petición del CIPE. El estudio fue publicado en 1986 en forma de cinta videofónica con el título de «El Mensaje del Sector Informal» en español e inglés, que puede obtenerse con carácter de préstamo llamando al CIPE, o bien alquilarse o comprarse en ACCION International, 1385 Cambridge Street, Cambridge, Massachusetts 02139, EE.UU. (617) 492-4930. Alquilar las videocasetes cuesta US$18, y comprarlas US$35.*

4. En los países escandinavos, el «ombudsman» es el mediador comisionado por el parlamento para investigar las quejas de los ciudadanos contra el Estado o sus funcionarios.

5. Por ejemplo, COPARMEX, la Federación Mexicana de Empleadores, ha implantado en los últimos años un programa llamado EMPRESA en colaboración con el sistema público de educación vocacional. Hay 60.000 estudiantes de secundaria que han aprendido allí los principios básicos de negocios y economía, con un costo de US$2.00 por estudiante. De estos 60.000 estudiantes, 2.000 ya han iniciado sus propios negocios. Programas similares se han iniciado en Argentina, Colombia, El Salvador, Panamá y Uruguay, con una nueva iniciativa que se está desarrollando en Tailandia. Todos estos programas reciben apoyo parcial o total del CIPE.