

---

## macroeconomía del desarrollo

# **E**xperiencias de formalización empresarial y laboral en Centroamérica: un análisis comparativo en Guatemala, Honduras y Nicaragua

Juan Chacaltana



División de Desarrollo Económico

Santiago de Chile, julio de 2009

Este documento fue preparado por Juan Chacaltana, Consultor de la División de Desarrollo Económico, de la CEPAL.

Se elaboró en el marco del proyecto CEPAL-ASDI “Mejorando las condiciones y oportunidades económicas y sociales de grupos vulnerables en América Latina”. El autor desea agradecer la colaboración de Marbel Gamboa, Donaldo Ochoa y Alvaro Maldonado en los casos de Nicaragua, Honduras y Guatemala respectivamente, así como los valiosos comentarios de Emilio Zevallos, Jürgen Weller y los participantes en los talleres y seminarios de discusión que se organizaron en cada país. Claudia Ruiz y Ana Paula Abarca proporcionaron excelente asistencia en la investigación. Enviar comentarios a [jchacaltana@gmail.com](mailto:jchacaltana@gmail.com)

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de la Organización.

---

Publicación de las Naciones Unidas

ISSN versión impresa 1680-8843      ISSN versión electrónica 1680-8851

ISBN: 978-92-1-323313-9

LC/L.3079-P

N° de venta: S.09.II.G.66.

Copyright © Naciones Unidas, julio de 2009. Todos los derechos reservados

Impreso en Naciones Unidas, Santiago de Chile

---

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse al Secretario de la Junta de Publicaciones, Sede de las Naciones Unidas, Nueva York, N. Y. 10017, Estados Unidos. Los Estados miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Sólo se les solicita que mencionen la fuente e informen a las Naciones Unidas de tal reproducción.

# Índice

---

<b>Resumen</b> .....	5
<b>I. Introducción</b> .....	7
<b>II. Formalidad, informalidad: una revisión de los principales debates</b> .....	9
2.1. ¿Qué es y cómo se mide? .....	10
2.2. Políticas de formalización .....	12
<b>III. Un análisis comparativo en Guatemala, Honduras y Nicaragua</b> .....	17
3.1. Los problemas .....	17
3.2. Acciones y estrategias implementadas .....	21
3.2.1. Marco institucional .....	21
3.2.2. Reducción de costos (costo/beneficio) .....	22
3.2.3. Desarrollo empresarial .....	24
3.3. Conclusiones y recomendaciones .....	27
<b>IV. Experiencias de formalización en Guatemala</b> .....	29
4.1. Aspectos generales .....	29
4.2. Marco institucional y legal .....	32
4.3. Experiencias de reducción de costo/beneficio.....	33
4.3.1. Registro.....	34
4.3.2. Tributos.....	35
4.3.3. Regulación laboral y de seguridad social .....	36
4.4. Desarrollo empresarial (capacidad de cumplir).....	38
4.4.1. Microfinanzas .....	38
4.4.2. Servicios de desarrollo empresarial .....	40
<b>V. Experiencias de formalización en Honduras</b> .....	43
5.1. Aspectos generales .....	43

5.2. Marco institucional y legal .....	45
5.3. Experiencias de reducción de costo/beneficio .....	47
5.3.1. Registro .....	47
5.3.2. Tributos .....	48
5.3.3. Regulación laboral y de seguridad social .....	49
5.4. Desarrollo empresarial .....	50
5.4.1. Microfinanzas.....	50
5.4.2. Servicios de desarrollo empresarial.....	51
<b>VI. Experiencias de formalización en Nicaragua .....</b>	<b>53</b>
6.1. Aspectos generales.....	53
6.2. Marco institucional y legal.....	55
6.3. Experiencias de reducción de costo/beneficio .....	58
6.3.1. Registro .....	58
6.3.2. Tributos .....	58
6.3.3. Regulación laboral y de seguridad social .....	58
6.4. Desarrollo empresarial (capacidad de cumplir) .....	59
6.4.1. Microfinanzas.....	59
6.4.2. Servicios de desarrollo empresarial.....	60
<b>Bibliografía .....</b>	<b>63</b>
<b>Anexos.....</b>	<b>67</b>
<b>Serie Macroeconomía del desarrollo: números publicados .....</b>	<b>71</b>
<b>Índice de cuadros</b>	
CUADRO 1 AMÉRICA LATINA: COMPARACIÓN ENTRE ANTERIOR Y NUEVA MEDICIÓN DE INFORMALIDAD, 2005.....	12
CUADRO 2 INDICADORES DE FORMALIDAD DE UNIDADES PRODUCTIVAS EN PAÍSES SELECCIONADOS.....	18
CUADRO 3 PROBLEMAS MÁS IMPORTANTES PARA LAS MIPYMES EN PAÍSES ANALIZADOS.....	19
CUADRO 4 ESTRUCTURA DEL MERCADO DE TRABAJO EN PAÍSES SELECCIONADOS (MILES).....	20
CUADRO 5 MARCO INSTITUCIONAL DE APOYO A LAS MIPYME EN LOS TRES PAÍSES ANALIZADOS.....	21
CUADRO 6 ESTRATEGIAS DE REDUCCIÓN DE COSTOS EN TRES PAÍSES DE CENTRO AMÉRICA .....	22
CUADRO 7 PRODUCTO POR TRABAJADOR EN DÓLARES CORRIENTES Y PPP, PAÍSES SELECCIONADOS .....	25
CUADRO 8 ALGUNAS LÍNEAS DE DESARROLLO PRODUCTIVO EN LOS TRES PAÍSES .....	25
CUADRO 9 GUATEMALA. NÚMERO DE EMPRESAS CON ASALARIADOS .....	30
CUADRO 10 GUATEMALA. MARCO INSTITUCIONAL PARA LA FORMALIZACIÓN.....	32
CUADRO 11 GUATEMALA. LEYES EN DISCUSIÓN SOBRE MICROFINANZAS .....	38
CUADRO 12 HONDURAS. MARCO INSTITUCIONAL.....	45
CUADRO 13 HONDURAS. EXPERIENCIAS DE SIMPLIFICACIÓN ADMINISTRATIVA .....	48
CUADRO 14 HONDURAS. ALGUNAS INICIATIVAS DE DESARROLLO EMPRESARIAL .....	51
CUADRO 15 NICARAGUA. MARCO INSTITUCIONAL PÚBLICO DE APOYO A LA MIPYME .....	56
CUADRO 16 NICARAGUA. CARACTERÍSTICAS DE LA LEY MIPYME, 2008 .....	57
CUADRO 17 NICARAGUA. ALGUNOS INSTRUMENTOS PARA LOS SDE .....	61
<b>Índice de recuadros</b>	
RECUADRO 1 LA VENTANILLA ÁGIL DE GUATEMALA.....	34
RECUADRO 2 EL RÉGIMEN DE TRIBUTACIÓN SIMPLIFICADA PARA EL PEQUEÑO CONTRIBUYENTE .....	36

RECUADRO 3	PROYECTO ASDI, DESARROLLO ECONOMICO DESDE LO RURAL .....	40
RECUADRO 3	LOS OBSTÁCULOS Y DEBILIDADES DE LAS MIPYME EN HONDURAS.....	46
RECUADRO 4	LA LEY MIPYME EN HONDURAS.....	47
RECUADRO 5	LEY DEL SISTEMA DE SOCIEDADES DE GARANTÍAS RECÍPROCAS PARA LA MICRO, PEQUEÑA Y MEDIANA EMPRESA.....	60

### Índice de gráficos

GRÁFICO 1	CENTRO AMÉRICA. NIVELES DE INFORMALIDAD URBANA.....	7
GRÁFICO 2	DEFINICIONES OPERATIVAS DE INFORMALIDAD .....	11
GRÁFICO 3	AMÉRICA LATINA: PRINCIPALES OBSTÁCULOS PARA EL DESARROLLO DE PYMES, PAÍSES SELECCIONADOS .....	13
GRÁFICO 4	DISTRIBUCIÓN DEL ÍNDICE DE DIFICULTAD PARA HACER NEGOCIOS EN EL MUNDO Y AMÉRICA LATINA.....	14
GRÁFICO 5	¿POR QUÉ SER FORMAL? UN ANÁLISIS EN PAÍSES SELECCIONADOS .....	15
GRÁFICO 6	AMÉRICA LATINA: CORRELACIÓN ENTRE NUMERO DE INSPECTORES Y TASA DE INFORMALIDAD.....	16
GRÁFICO 7	NÚMERO DE INSPECTORES POR CADA 100 MIL OCUPADOS EN AMÉRICA LATINA.....	24
GRÁFICO 8	MAPAS DE LA FORMALIDAD LABORAL EN LOS PAÍSES ANALIZADOS.....	27
GRÁFICO 9	GUATEMALA “MAPA” DE LA FORMALIDAD LABORAL, 2003.....	31
GRÁFICO 10	HONDURAS. MAPA DE LA FORMALIDAD LABORAL, 2003 .....	44
GRÁFICO 11	MAPA DE FORMALIDAD LABORAL EN NICARAGUA (2003).....	54



## Resumen

---

Este documento retoma el debate de la informalidad en Honduras, Guatemala, y Nicaragua y analiza algunas de las experiencias más importantes aplicadas en estos países a fin de reducir este fenómeno. Se constata que en los países analizados la informalidad representa un problema de una enorme magnitud pero al mismo tiempo una enorme heterogeneidad, pues aquí coexisten diferentes formas de producción y de utilización de la mano de obra, como el trabajo autónomo o independiente, los negocios familiares con las relaciones de asalariamiento. Por esta razón, es claro que no todos estos segmentos requieren el mismo tipo de políticas. Se constata que los sectores independientes y de negocios familiares, son probablemente los sectores donde existen menos experiencias a pesar que en estos se concentra la mayor parte de la informalidad (sobre todo en el sector rural).

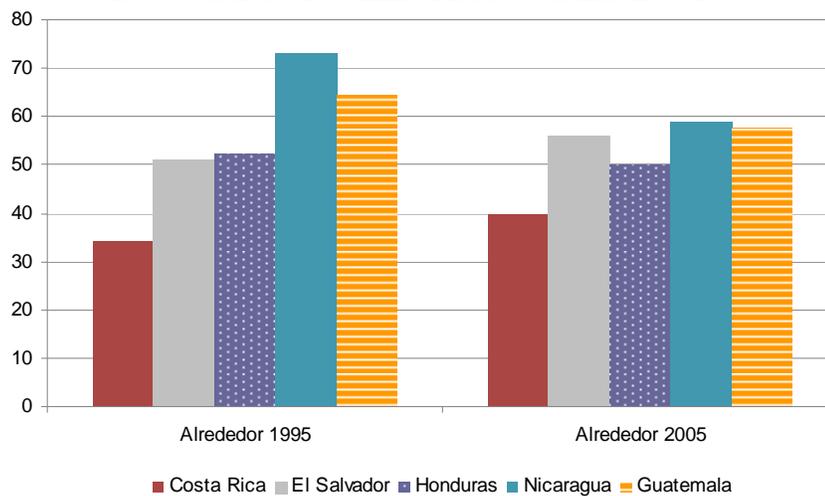
Los países analizados han implementado una gran cantidad y variedad de iniciativas. Se han explorado tres grandes vías. Primero, experiencias orientadas a mejorar e incrementar la capacidad de cumplir, sobre todo aquellas relacionadas con el incremento de la productividad de las empresas más pequeñas. En la mayor parte de los casos, se han aplicado mecanismos de tipo micro económico que deben ser complementadas con estrategias a nivel macro y meso económico para potenciar su impacto. Segundo, experiencias dirigidas a reducir los costos de la formalidad (fundamentalmente tributarios, de registro y laborales), y aunque es claro que el debate de los costos de la formalidad solo tienen sentido en relación a los beneficios de la misma, es notable la escasez de iniciativas orientadas a incrementar los beneficios de la formalidad. Tercero, estrategias que intentan incrementar la capacidad del Estado de hacer cumplir con sus normas. Estas últimas han sido más intensas por el lado tributario aunque principalmente con ánimo de recaudación, por lo que se requiere impulsar una agenda de inclusión de los diferentes segmentos del mercado laboral donde se concentra la informalidad.



## I. Introducción

Centro América es una región que reúne a un conjunto de países—Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua—con numerosas similitudes, pero al mismo tiempo con importantes diferencias. Salvo Costa Rica, Centro América es una región que se ha caracterizado por exhibir niveles de informalidad superiores al promedio de América Latina. Los niveles más altos de informalidad se han presentado en los últimos tiempos en Nicaragua y Guatemala, aunque han habido importantes cambios en estos indicadores en la última década.

**GRÁFICO 1**  
**CENTRO AMÉRICA. NIVELES DE INFORMALIDAD URBANA**



Fuente: PL OIT 2006; datos: 1995 y 2005. En Guatemala, PS CEPAL; datos: 1998 y 2002.

En este documento nos concentramos en los casos de Guatemala, Nicaragua y Honduras, que son países donde precisamente se ha observado una ligera reducción en estos índices. Estos países muestran una discusión y dinámica importante en términos de acciones, planes y actividades respecto a las Mipyme.

El objetivo del presente documento es describir y analizar las principales políticas, programas y proyectos aplicados para apoyar los procesos de formalización en estos tres países. Este análisis se ha realizado sobre la base de la revisión de fuentes de información secundaria y entrevistas con informantes claves realizadas a mediados del 2008, así como en talleres de validación en cada país a inicios del 2009. Se trata por tanto de un análisis basado en la dinámica existente en dicho periodo, la cual puede variar rápidamente en los países analizados.

El documento está organizado en cinco secciones, incluida esta introducción. El capítulo 2 contiene una breve revisión de los principales debates en torno a los conceptos de formalidad e informalidad. En el capítulo 3, el principal, realizamos un análisis comparativo de las tres experiencias analizadas a fin de identificar tendencias de la política pública así como eventuales espacios de intervención futura. Los capítulos 4, 5 y 6 describen de manera general las experiencias más importantes identificadas en Guatemala, Honduras y Nicaragua respectivamente.

## II. Formalidad, informalidad: una revisión de los principales debates

---

El concepto de informalidad fue introducido en un estudio sobre pobreza en África hace cuatro décadas (Hart, 1970). Desde entonces, se han suscitado diversos e intensos debates al respecto, muchos de ellos aún no concluidos, que incluyen la definición misma de informalidad, así como también sus causas, consecuencias y el tipo de políticas que se requieren para reducirla. En esta sección, comentamos brevemente estos debates en base a estudios recientes.

### 2.1. ¿Qué es y cómo se mide?

La discusión sobre qué es la informalidad aún no ha sido resuelta a pesar de los años transcurridos, lo cual lleva a pensar en la utilidad práctica de este concepto. En América Latina, se han identificado hasta dos visiones sobre el tema<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Se trata de un término que se suele usar para expresar fenómenos diversos. El Banco Mundial (Palme y Anayiotos, 2005), distinguen al menos cuatro tipos de informalidad que involucran causas distintas y demandan también políticas de diferente naturaleza:

- Informalidad laboral, que ocurre cuando los trabajadores informales no tienen derechos sociales, seguridad social y otros beneficios orientados a las condiciones de trabajo, que sí tienen los trabajadores formales.
- Informalidad en los productos, que ocurre cuando empresas informales compiten con las formales deslealmente en el mercado de productos o servicios.
- Informalidad en la propiedad de la tierra.
- Evasión de impuestos.

Por un lado, existe una visión—que proviene principalmente del PREALC—que ve en la informalidad a “una forma de producir originada en la heterogeneidad estructural de las economías latinoamericanas que se define por su escaso capital, tecnología rudimentaria y desconexión de los circuitos financieros formales, lo cual de paso determina una forma de utilización de la mano de obra” (Tokman, 2004). Por otro lado, existe otra visión según la cual las regulaciones son la clave para entender el fenómeno de la economía informal (Klein y Tokman, 1995). Al interior de esta línea de pensamiento se distinguen dos vertientes. Una que identifica la existencia del sector informal como consecuencia de legislación inadecuada y burocracia ineficiente (De Soto, 1986), y otra, que también resalta el rol de la regulación pero que asocia esto con la división internacional del trabajo, mediante la cual, con la finalidad de abaratar costos, empresas de países más avanzados subcontratan a empresas del tercer mundo en donde las relaciones laborales están fuera de la reglamentación estatal (Portes, Benton y Castells, 1989).

Esta discusión conceptual se ha trasladado a las mediciones empíricas. La primera visión utiliza como proxy de medición del “*sector informal*” al tamaño la empresa y la forma de organización del trabajo. En la segunda el proxy más frecuentemente utilizado es la ausencia de rasgos de formalidad en los negocios o el empleo, y más comúnmente la ausencia de seguridad social de salud en los trabajadores<sup>2</sup>.

Ambas definiciones operativas han seguido su propio curso a lo largo de los años y el debate sobre cual de ellas refleja más nítidamente a la informalidad aún persiste. En el entendido que ambas definiciones reflejan partes del fenómeno, recientemente la OIT (OIT, 2003) publicó un informe que intenta aproximar los dos enfoques entre los cuales se presume alta correlación<sup>3</sup>. Este informe considera al concepto de “sector informal” como “*inadecuado y hasta erróneo para reflejar algo que es un fenómeno más que un sector*”. Es decir, considera que puede haber empleo informal aun en empresas grandes del denominado “sector forma” así como también se pueden encontrar trabajadores formales en empresas pequeñas (del “sector informal”) Según el informe OIT (2003), ambos conceptos, “empleo en el sector informal” y “empleo informal” reflejan el problema de la informalidad en su conjunto, y conforman la denominada “economía informal”, la cual está conformada por dos grandes grupos que se sobreponen:

- Empleo en el sector informal, que “se refiere al empleo generado en un subgrupo de empresas de hogares (es decir que no están constituidas en sociedad), que no cumplen las regulaciones nacionales obligatorias para la operación de las unidades empresariales y/o no llevan registros contables, debido a motivos económicos, de desconocimiento u otras razones” (Panorama Laboral 2007, OIT). Aquí se incluye a empresas de trabajadores por cuenta propia, como a empresas que cuentan con empleados asalariados.
- Empleo informal, alude a “las características de los empleos que de derecho o de hecho no están sujetas a la legislación laboral nacional, el impuesto sobre la renta, la protección social o determinadas prestaciones relacionadas con el empleo, incluyendo a asalariados que tienen formas de contratación atípicas, sin las condiciones de seguridad ni beneficios que las normas del país señalan” (Panorama Laboral, 2007. OIT).

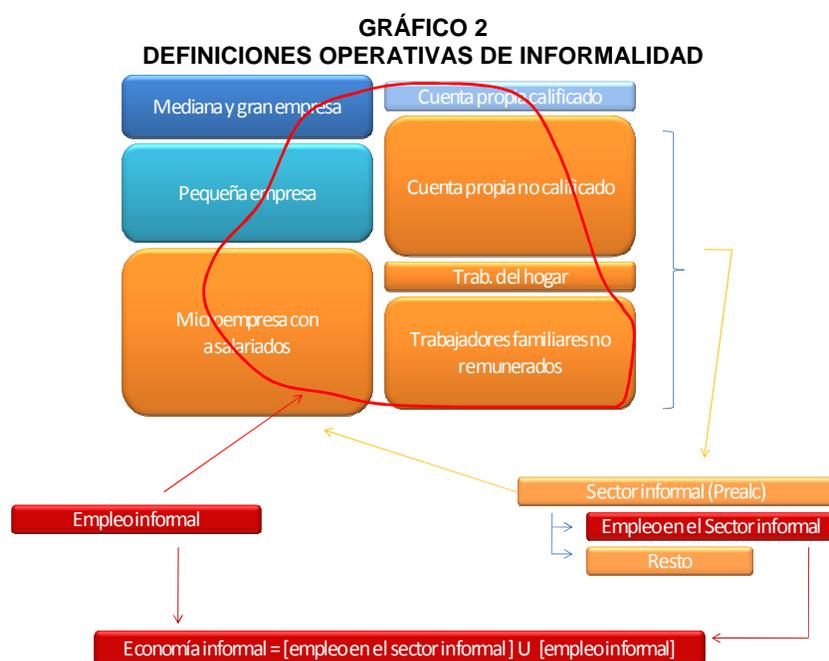
El gráfico 2, presenta un esquema simplificado que intenta resumir estos conceptos. Se parte de una situación inicial en la que se distribuye el empleo de acuerdo a la forma de organización de los negocios, sean estos empresas, negocios independiente o familiar, o trabajo en hogar. A partir de esta clasificación del empleo, se puede establecer inicialmente la definición del PREALC de “sector

<sup>2</sup> Recientemente el Banco Mundial (2007), contrasta la visión de la “exclusión” (la visión productivista), con la visión de la “elección”, señalando que es posible que muchos informales se encuentren en esa situación por elección propia. Según dicho estudio, ambos tipos de informalidad coexisten en cada país. Con datos de encuestas, encuentran que los trabajadores por cuenta propia están en la informalidad mayormente por elección, y que los asalariados mayormente lo están por exclusión.

<sup>3</sup> Pocos estudios han intentado establecer empíricamente este tipo de correlación. En Brasil, Henley, Reza y Carneiro (2006), encuentran que al menos del 60% de los trabajadores se encuentran en una de dos definiciones: 49.7% basados en las características de la actividad (definición productivista) y 50.6% basados en la ausencia de seguridad social (definición legalista). La intersección de ambos conjuntos fue de 40%. En Perú, una estimación en base a la encuesta de hogares indica que el empleo informal (ausencia de seguridad social) asciende a 76% en tanto que el sector informal (características de la actividad económica) asciende a 58.5%, y la intersección entre ambos subconjuntos es de 58%.

informal”, que incorporaba a los trabajadores de las microempresas, trabajadores independientes no calificados, trabajadores familiares no remunerados y trabajadores domésticos. Considerando a las unidades productivas como unidad de análisis, estas, además, se pueden clasificar entre las que tienen rasgos de formalidad y aquellas que no tienen rasgos de formalidad. Los trabajadores en los negocios sin rasgos de formalidad, conforman el denominado “*empleo en el sector informal*”. Este no es equivalente al concepto de “sector informal” porque aquí no se consideran a todas las microempresas por ejemplo, sino solamente a aquellas que no tienen indicios de formalidad (por ejemplo, no llevar libros contables).

A esta definición, se le puede sobreponer el concepto de “empleo informal”, tomando como proxy del cumplimiento de la Ley, en especial la afiliación a la seguridad social en salud. Esta es la línea que cruza cada estrato del mercado laboral. En el caso de los trabajadores familiares que no reciben remuneración, al no existir precisamente pago, la existencia de aseguramiento derivado del trabajo es nula. En la parte de abajo del gráfico se muestra que el concepto de economía informal, se basa en la unión del “empleo en el sector informal” y el empleo informal.



Fuente: Elaboración propia. Nota: “Empleo en el sector informal” es sin incluir a empleo en negocios con algunos rasgos de formalidad.

En América Latina, el Panorama Laboral de la OIT del 2007 realizó algunas estimaciones iniciales de estos conceptos. En el cuadro 1, se muestran los resultados de este ejercicio para un grupo de países, así como también los indicadores previos existentes, en base al concepto de sector informal. En el caso del sector informal, el promedio simple de los países involucrados, indica que un 50% de la fuerza laboral urbana de estos países se encuentra en este sector. En el caso del “empleo en el sector informal”, el promedio simple de los países seleccionados asciende a 41%, en tanto que el “empleo informal” para el promedio simple de los países seleccionados ascendió a 62%.

**CUADRO 1**  
**AMÉRICA LATINA: COMPARACIÓN ENTRE ANTERIOR**  
**Y NUEVA MEDICIÓN DE INFORMALIDAD, 2005**

	Definición anterior (1)	Nuevas definiciones (2)	
	Sector informal	Empleo en el "sector informal"	Empleo informal
Colombia	59	53	64
Ecuador	58	39	71
México	43	29	55
Panamá	38	31	44
Perú *	55	54	78
Promedio simple	50	41	62

Fuente: OIT: (1) Panorama Laboral 2006; (2) Panorama Laboral 2007.

\* En el caso de Perú, la definición Prealc, se estimó con la Encuesta de Lima en tanto que la nueva definición con la Encuesta Nacional. En el resto de países, las bases son las mismas.

En suma, es claro que existe una tendencia hacia la unificación de los criterios, aunque todavía mediante diferentes vías. En cualquier caso, esta tendencia es importante, porque se requiere un concepto que permita al mismo tiempo reflejar la enorme magnitud del problema en la región, pero que también permita tomar en cuenta la enorme heterogeneidad de situaciones al interior de la informalidad, en vista a proponer políticas adecuadas a cada realidad, las cuales no simplifiquen el problema. No hacer explícitas estas diferencias, y llamarle informalidad a indicadores y conceptos diversos, es lo que suele causar confusión, especialmente entre los encargados de ejecutar políticas.

## 2.2. Políticas de formalización

El debate sobre definición y medición de la informalidad refleja en gran medida el debate sobre sus causas, y por tanto de las recomendaciones de política<sup>4</sup>. Al respecto, Sepulveda y Syrett (2007), hacen un resumen de estos enfoques y señalan que existen dos enfoques principales. Primero, una visión (legalista y predominante en las economías más avanzadas) que puede ser estrictamente legal o progresista. Segundo, en contraste, existe otra visión, más habilitadora (*'enabling approach'*, proveniente de países en desarrollo) que reconoce la posibilidad de identificar beneficios económicos y sociales positivos para los individuos y sus comunidades debido a su involucramiento en la informalidad. Esta segunda visión asume que la erradicación de la informalidad no ha sido viable a lo largo del tiempo y admite la posibilidad de que el trabajo y la empresa informal podría representar un activo para el crecimiento económico y la inclusión social (ver cuadro A1 del anexo).

Aquellos que identifican en la informalidad con a estratos empresariales de baja productividad, evidentemente tenderán a recomendar políticas de estímulo a la misma. De otro lado, quienes ven en la informalidad el incumplimiento de normas y regulaciones, tenderán a identificar como sus causas al Estado y su funcionamiento. Las diferencias en las prioridades identificadas difieren notablemente<sup>5</sup>.

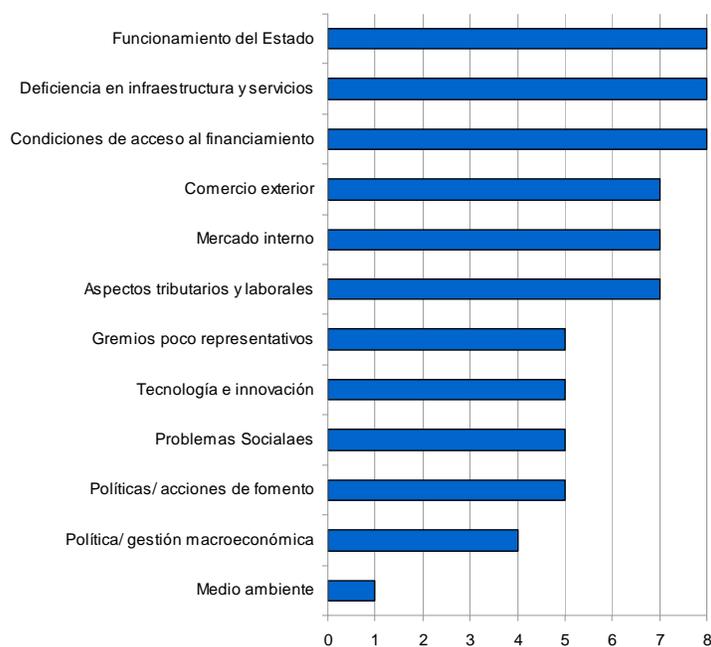
<sup>4</sup> Según Klarita Gerxhani (2003), casi todas las explicaciones posibles han sido ensayadas en la literatura sobre el tema. También señala que la principal diferencia entre las causas identificadas en países en desarrollo frente a países desarrollados, es el rol de la sobrevivencia como elemento detrás de la informalidad.

<sup>5</sup> Algunos pocos estudios han tratado de verificar empíricamente este punto. En Brasil, un estudio de Henley, Arabsheibani y Carneiro (2006), utilizan regresiones simultáneas para tres definiciones alternativas de informalidad: a) ausencia de contrato, b) ausencia de afiliación a la seguridad y c) actividad informal (definición productivista). Concluyen que el impacto condicional de los factores que determinan la informalidad varía fuertemente entre una definición y otra. Así por ejemplo,

- El logro educativo se asocia débilmente con la definición basada en el contrato y fuertemente con la definición basada en la actividad informal

Así por ejemplo, tomando el criterio basado en las características de la actividad realizada, Zevallos (2007) –resumiendo la experiencia de FUNDES en 8 países de América Latina<sup>6</sup>– concluye que los principales obstáculos para las pequeñas y medianas empresas en estos países se refieren al funcionamiento del Estado, las deficiencias en infraestructura, servicios y condiciones de acceso al financiamiento (gráfico 3). En un segundo nivel de importancia aparecen temas como el acceso a mercados (interno y exterior) y los aspectos tributarios y laborales. En un tercer nivel de importancia aparece el problema de representatividad de los gremios Pyme. En cuarto nivel de importancia aparecen temas como la calidad de los recursos humanos, el tema tecnológico, problemas sociales que se presentan en cada país, las políticas o acciones de fomento (lo cual expresa que en realidad no hacen la diferencia en estos países) y la gestión macroeconómica. Finalmente, aparece el tema medioambiental como una preocupación de último nivel para las Pyme<sup>7</sup>.

**GRÁFICO 3**  
**AMÉRICA LATINA: PRINCIPALES OBSTÁCULOS PARA EL DESARROLLO DE PYMES,**  
**PAÍSES SELECCIONADOS**



Fuente: FUNDES Internacional con base en estudios cuantitativos de los países.

Quienes toman la definición legalista (Djankov et al 2002, por ejemplo), plantean que los determinantes más importantes para la informalidad son: a) la existencia de una costosa y compleja regulación gubernamental y b) el nivel y complejidad de la tributación. La base de datos que utilizan

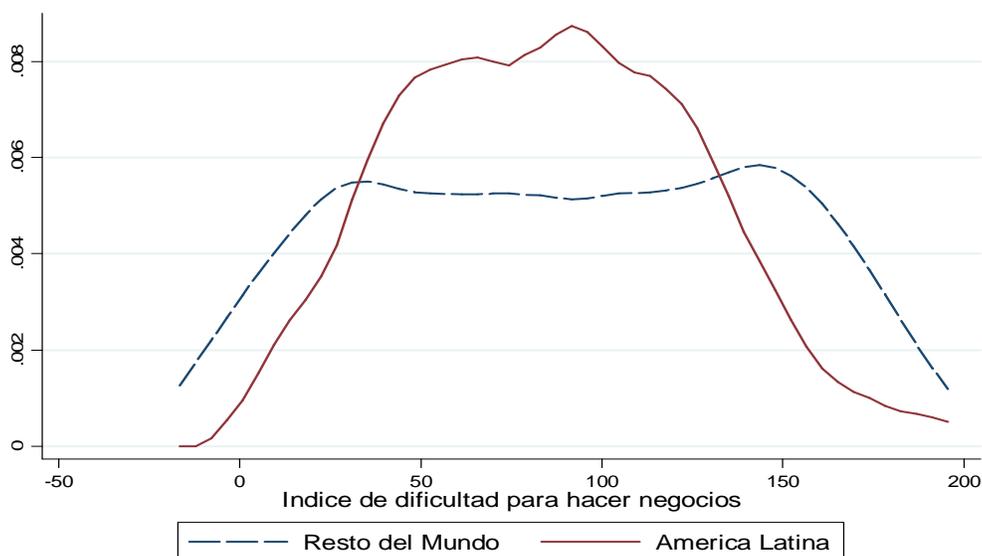
- En las dos primeras definiciones hay mas personas con educación universitaria. La ausencia de protección social parece ser un problema fuertemente rural, en tanto que las otras definiciones no tienen relación significativa con la condición rural/urbana.
- Los trabajadores con familias con hijos tienden a tener mas contrato registrado, pero las circunstancias familiares no se correlacionan con la ausencia de protección social.
- La existencia de otros trabajadores informales tiende a ser determinante de la condición de informalidad del individuo bajo la primera y tercera definición, lo cual no ocurre para la segunda definición basada en la seguridad social.

<sup>6</sup> Los países fueron Argentina, Bolivia, Chile Colombia, Costa Rica, El Salvador, Panamá y Venezuela.

<sup>7</sup> A un nivel mas agregado, Vuletin (2006) realiza una descomposición econométrica de los factores detrás de la informalidad en la producción. Según este estudio, el 43% del PIB de América Latina es producido por el sector informal. Los factores que contribuyen a este fenómeno son: la carga tributaria (aproximada con el promedio del impuesto a los ingresos de empresas y personas, 30%), la rigidez laboral (medida a través de la relación entre salario mínimo y PIB per cápita, 30%), la importancia de la agricultura (medida a través de la proporción de las exportaciones de cada país que provienen de la agricultura, 28%) y la inflación (12%).

estos autores es la del Doing Business, la cual se ha hecho bastante popular en la región<sup>8</sup>. Según este informe, con diferencias entre países, la región latinoamericana presenta indicadores algunos factores que limitan el inicio y desarrollo de los negocios, los cuales tienen que ver principalmente con las características de la regulación existente en cada país. En consecuencia, las estrategias, programas o proyectos que se derivan de este tipo de enfoque son principalmente aquellos que tratan de simplificar y facilitar la creación de empresas, o de reducir costos de producción y de transacción. En este enfoque, claramente el énfasis de política se ubica en los costos de la formalidad.

**GRÁFICO 4**  
**DISTRIBUCIÓN DEL ÍNDICE DE DIFICULTAD PARA HACER NEGOCIOS**  
**EN EL MUNDO Y AMÉRICA LATINA**



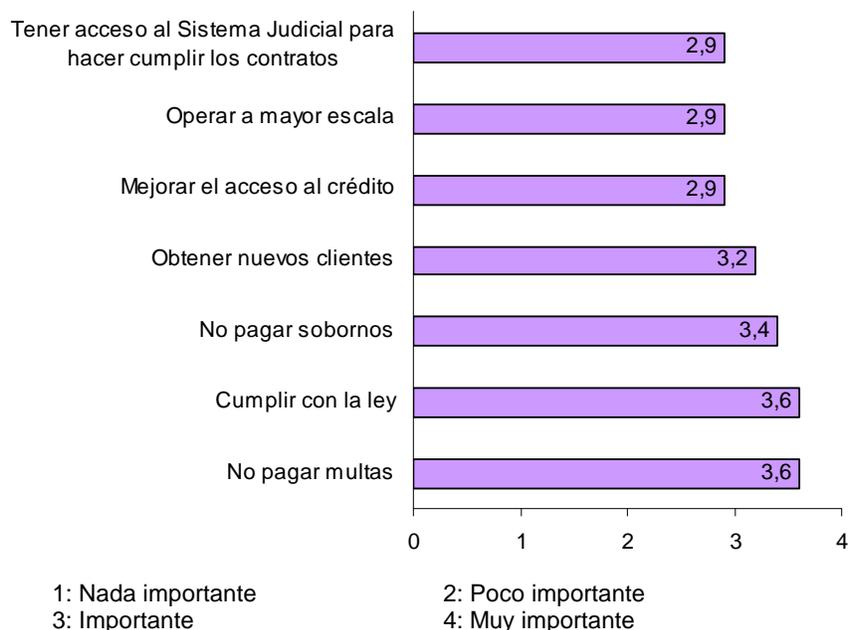
Fuente: Banco Mundial. Doing business 2008.

Hay que señalar no obstante que los costos de la formalidad solo tienen sentido en relación a los beneficios de la misma. Desafortunadamente, son pocos los estudios que han analizado este tema. Uno de los pocos estudios al respecto ha sido desarrollado por el IFC del Banco Mundial en varios países de la región. Dicho estudio preguntó a los propios empresarios, que ya son formales, por qué preferían ser formales antes que informales. Las respuestas se muestran en el gráfico 5. Destaca notoriamente que las primeras respuestas tienen que ver con aspectos que en realidad no son beneficios propiamente dichos (“no pagar multas” o para “cumplir con la Ley” o “no pagar sobornos”). Recién en cuarto lugar aparece la respuesta que se esperaba estuviera primero: la obtención de nuevos clientes o mercados para las empresas. Esto pareciera indicar que los beneficios de la formalidad no parecen ser muy evidentes para las empresas pequeñas, lo cual plantea la necesidad de impulsarlos. Esto es importante ya que si los

<sup>8</sup> Cabe señalar que esta base de datos ha sido severamente criticada por diversos autores. Por ejemplo, Berg y Cazes (2007) mencionan que “estos indicadores enfatizan el hecho que las regulaciones significan costos y niegan muchos de los beneficios de los factores externos de las leyes laborales y que de hecho son la razón de ser del derecho laboral”. Es más, “el índice no toma en cuenta las disposiciones establecidas en numerosas Convenciones Internacionales del Trabajo y tiende a desalentar a los países a atenerse a muchas de las Convenciones Internacionales del Trabajo de la OIT”. Debido a estos y otros problemas, concluyen que estos indicadores “no son satisfactorios para la formulación de recomendaciones en materia de políticas. Por otro lado, analizando la informalidad en la propiedad, Webb y otros (2007) indican que “se ha instalado una visión altamente legalista, que divide la realidad en dos mundos, uno formal o legal, y el otro informal o ilegal, día y noche. El formal tendría acceso a todo lo bueno que trae la modernidad. El informal estaría frente a una puerta cerrada, excluido de los beneficios del desarrollo. La llave para pasar de la exclusión a la inclusión sería un acto legal”. Estos autores sugieren que la realidad no es así y que el derecho de propiedad evoluciona gradualmente.

beneficios de la formalidad son muy bajos, se podría llegar al extremo de reducir los costos de la formalidad y aun así la formalidad no sería atractiva.

**GRÁFICO 5**  
**¿POR QUÉ SER FORMAL? UN ANÁLISIS EN PAÍSES SELECCIONADOS**

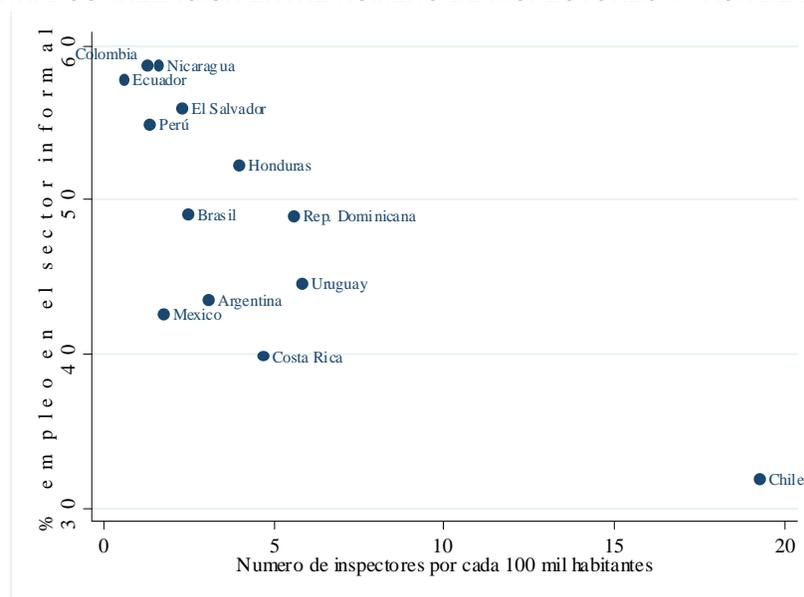


Fuente: IFC. <http://www.municipalscorecard.com>

Por otro lado, los análisis que inciden en los costos de la formalidad se concentran en los niveles de la regulación pero pocas veces se trata el tema del cumplimiento efectivo de la misma. Un problema central en varios países de la región es la baja capacidad para hacer cumplir las leyes. El caso de la inspección laboral ha sido recientemente analizada por Piore y Shrank (2006; 2007) en América Latina y en Centro América, utilizando para ello, un indicador de número de inspectores por cada 100 mil ocupados. Salvo Chile, todos los países analizados tienen menos de 7 inspectores por cada 100 mil ocupados, lo cual evidencia una baja probabilidad de detección de infracciones laborales, para cualquier tecnología de inspección utilizada. Más aun, si se correlaciona este indicador, con las tasas de informalidad que publica la OIT, se observa una correlación negativa simple entre ambas variables<sup>9</sup>. El impacto de acciones de fiscalización puede ser significativo. En Brasil, Almeida y Carneiro (2005), encuentran que las empresas en donde hay más fiscalización tienen sustancialmente menos empleo informal, aunque también tienen menos producto por trabajador, ventas por trabajador, salario neto y capital por trabajador. No encuentran que una mayor fiscalización altere significativamente el volumen de empleo total, lo cual sugiere que también hay sustitución de empleo formal por informal.

<sup>9</sup> Estos índices son más complejos aun para países con un alto número de empresas pequeñas. En Perú, Chacaltana (2003), en un estudio de empresas de hasta 50 trabajadores, encontró que la probabilidad de recibir una visita por parte de las autoridades laborales en un plazo de 2 años, era de 4% comparado con un 60% de probabilidad de visita de un inspector tributario o de un 65% de autoridades del gobierno local. Se trata pues de un tema que debe estar en la agenda política y de investigaciones para la región en las próximas décadas.

**GRÁFICO 6**  
**AMÉRICA LATINA: CORRELACIÓN ENTRE NUMERO DE INSPECTORES Y TASA DE INFORMALIDAD**



Fuente: Elaboración propia en base a Piore y Shrank (2006; 2007) y OIT.

En suma pues, tomando en cuenta toda esta discusión, al parecer existen tres grandes vías para los procesos de formalización. La primera vía es la capacidad de las unidades económicas para cumplir con ciertos estándares laborales, tributarios, registrales, etc. Esta capacidad es baja para muchos negocios en la región, y por tanto requiere políticas que impulsen el crecimiento y desarrollo de los negocios y empresas. La segunda vía es la relación costo/beneficio de la formalidad. Los costos de la formalidad han sido la mayor parte de las veces, el centro de la atención y diversos países han iniciado acciones en este sentido como estímulo a la formalización. Siendo esto importante, resulta notorio que se le ha prestado poca o casi ninguna atención a los beneficios de la formalidad, y por qué estos suelen ser tan bajos. La tercera vía es el incremento de la capacidad del Estado para hacer cumplir sus leyes, vía el fomento de la cultura del cumplimiento o de acciones específicas como los mecanismos de inspección o supervisión.

### **III. Un análisis comparativo en Guatemala, Honduras y Nicaragua**

---

Esta sección contiene las principales conclusiones obtenidas del análisis comparativo de las experiencias analizadas en Guatemala, Honduras y Nicaragua que se detallan en los capítulos 4, 5 y 6 respectivamente. Asimismo, se identifican algunos espacios de intervención para la política pública.

#### **3.1. Los problemas**

En el análisis de la informalidad, y de las políticas de formalización, es necesario distinguir entre dos conceptos que están estrechamente relacionados pero que no son idénticos: la formalidad empresarial y la formalidad laboral. Muchas veces se les confunde, tanto en los diagnósticos realizados como en las políticas aplicadas, como ejemplo, atribuirle exageradamente al mercado laboral responsabilidad en todas las formas de informalidad existentes.

La formalidad empresarial tiene que ver con los procesos de registro y funcionamiento de los negocios, tanto desde el punto de vista productivo/comercial como desde su relación con el Estado. No existen muchos estudios sobre todas las dimensiones de la formalidad empresarial en los países analizados que permitan tener una idea de sus dimensiones y características. De hecho, no existen muchos datos regulares sobre empresas en general.

Por esta razón, aquí realizamos una estimación indirecta basada en encuestas de hogares, las cuales permiten estimar el número global de unidades productivas de cada país, a partir de las personas que declaran tener un negocio o empresa<sup>10</sup>. Los resultados de estos ejercicios indican que alrededor del 2006/2007 en Honduras había un poco más de un millón de personas que declararon tener un negocio, en Nicaragua unos 763 mil y en Guatemala 1.7 millones.

El ejercicio a partir de encuestas de hogares permite, además, distinguir entre los diversos tipos de unidades productivas existentes. La mayoría de estos negocios son unipersonales, es decir, conducidos por trabajadores por cuenta propia, que en muchos casos trabajan con trabajadores familiares no remunerados y conforman los denominados “*negocios familiares*”. Las empresas con trabajadores remunerados propiamente dichos son 80 mil, 94 mil y 190 mil en cada país respectivamente. De estos, solo 22 mil, 15 mil y 53 mil se encontraban registradas en la seguridad social, con lo cual la tasa de formalidad, en relación a las empresas que tienen trabajadores asalariados sería del 28%, 16% y 28% en cada uno de estos países respectivamente.

**CUADRO 2**  
**INDICADORES DE FORMALIDAD DE UNIDADES PRODUCTIVAS EN PAÍSES SELECCIONADOS**

	Honduras (2007)	Nicaragua (2007)	Guatemala (2006)
Total personas que declaran tener un negocio (miles)	1,152	784	1,723
Negocio unipersonal	1,072	456	955
Negocio familiar		234	577
Patrones/empleadores de empresas con asalariados	80	94	190
Microempresa	74	71	163
Pequeña empresa	6	19	24
Mediana empresa		3	4
Gran empresa			
Empresas/establecimientos registrados			
En la seguridad Social (aproximado)	22	15	53
En las oficinas de tributos	n.d.	n.d.	n.d.
Formalidad empresarial (aproximado)			
% registrados SS/ empresas totales	2%	2%	3%
% registrados SS/ empresas con asalariados	28%	16%	28%

Fuente: Estimado en base a encuestas de hogares de los países. En Honduras no se pudo desagregar entre cuenta propia y negocio familiar., y el tamaño de la empresa solo en dos tramos. En los otros casos se unieron celdas, por representatividad muestral.

La mayor parte de la literatura especializada ha enfatizado que los niveles de informalidad empresarial, en los países de la región, se relaciona al costo del cumplimiento de la normatividad empresarial. Sin embargo, los problemas y restricciones que enfrentan las empresas más pequeñas en la región son de una naturaleza bastante diversa. Una encuesta reciente de CID y Gallup (2007), citada por OIT (2008) revela que entre un 50% a 60% de las empresas de la región presentan problemas internos, en tanto que entre un 80% a 90% declararon problemas externos. Entre los problemas externos, los más

<sup>10</sup> Para estimar el número de unidades productivas de un país, existen al menos tres fuentes de información: registros administrativos, censos económicos y encuestas de hogares. Las dos primeras fuentes suelen ser muy acertadas en la estimación de las empresas más grandes pero subestiman las empresas más pequeñas o aquellas “no visibles”. Las encuestas de hogares, dado que ingresan al hogar, permiten estimar de manera general a las empresas más pequeñas, a partir de la declaración de trabajadores que manifiestan tener negocios. Su principal desventaja es que tiende a subestimar las empresas más grandes por razones muestrales y porque por lo general, los propietarios de empresas grandes no responden este tipo de encuestas.

importantes fueron aquellos relacionados con el acceso a mercados (pocos clientes), problemas con la competencia que parece excesiva, falta de acceso al financiamiento e inseguridad pública. Entre los problemas internos, los más importantes son más variados. En Guatemala, se menciona la relación con los empleados. En Nicaragua, las empresas reportan dificultades para actualizarse tecnológicamente, en tanto que en Honduras, se reportan “otro tipo de problemas” como los más frecuentes. La política pública puede y debe abordar aquellos problemas que se consideran externos y debe facilitar las condiciones para que las empresas resuelvan sus problemas internos.

**CUADRO 3**  
**PROBLEMAS MÁS IMPORTANTES PARA LAS MIPYMES EN PAÍSES ANALIZADOS**  
(Porcentaje)

	Guatemala	Honduras	Nicaragua
Presenta problemas internos	55	49	60
Me cuesta trabajar con empleados	18	3	8
Desactualización tecnológica	3	7	10
Poco compromiso de trabajadores	3	8	8
Poca capacitación de los empleados	4	6	6
Falta conocimientos de administración	3	4	6
Visión corto plazo	3	4	6
Baja calidad de mi producto	6	1	2
Desorganización administrativa	6	1	5
Me es difícil saber cuales son mis costos	6	1	6
No puedo mejorar interacción con clientes	1	1	–
Otros problemas	1	12	4
Presenta problemas externos	94	89	94
Pocos clientes/bajas ventas	27	21	37
Poca cooperación con competencia	3	1	2
Competencia excesiva (nacional, internacional)	27	25	18
Falta de crédito o financiamiento	3	11	10
Clientes que no pagan/no pagan a tiempo	0	5	1
Falta de energía eléctrica/irregularidades	0	0	9
Servicios públicos e infraestructura	1	1	2
Pocas ganancias	16	5	8
Falta de calidad de materia en el mercado	1	1	0
Problemas con las autoridades	0	1	0
Mucha burocracia/trámites	0	0	0
Poco apoyo del estado	2	3	3
Inseguridad pública/delincuencia	11	15	2
Otros	3	1	2

Fuente: Encuesta CID Gallup, citada en OIT (2008).

Por otro lado, en lo que se refiere a la informalidad laboral, esta se deriva de una estructura del empleo donde predomina, como hemos visto, el trabajo autónomo, el trabajo familiar no remunerado y el trabajo remunerado en pequeñas unidades de producción. Esto se puede apreciar claramente en el cuadro 4. Aquí también se ha incluido información sobre trabajadores registrados en la seguridad social. En Guatemala, la seguridad social tenía registrados a casi un millón cien mil trabajadores, en Honduras 624 mil y en Nicaragua 472 mil, con los cuales las tasas de formalidad, por el lado de la seguridad social,

fluctúan sobre el 45% del total de asalariados respectivamente (alrededor de 22% del total del empleo en todos los casos). Así, existen segmentos de difícil formalización laboral, especialmente cuando las relaciones remuneradas son escasas.

**CUADRO 4**  
**ESTRUCTURA DEL MERCADO DE TRABAJO EN PAÍSES SELECCIONADOS (MILES)**

	Honduras (2007)	Nicaragua (2007)	Guatemala. (2006)
Población en edad de trabajar (PET)	4 647	3 586	7 608
Población económicamente activa (PEA)	2 775	2 119	5 032
Ocupados	2 695	2 010	4 937
Asalariados	1 312	1 040	2 549
Sector Público	184	136	273
Sector Privado	1 052	820	2 117
Microempresa (hasta 5 trabajadores).	520	281	789
Pequeña Empresa (6 a 19 trabajadores)	532	174	467
Mediana empresa (20 a 99 trabajadores)		167	372
Gran empresa (100 a más trabajadores)		197	491
Trabajo doméstico	76	84	159
Otros Trabajadores	1 383	970	2 387
Cuenta propia	1 072	690	1 532
Patrones / empleadores	80	94	190
Trabajador familiar no remunerado	231	186	665
Desocupados	80	105	96
<b>Indicadores Generales</b>			
Tasa de participación	60%	59%	66%
Tasa de desempleo	3%	5%	2%
Asalariados privado/Ocupados %	39%	41%	43%
<b>Formalidad laboral</b>			
Afiliados a seguridad social (registro administrativo, aproximado)	624	472	1100
% afiliados (reg. Adm) / ocupados	23,2%	23,5%	22,3%
Afiliados a la seguridad social (encuesta de hogares)	546	460	981
% afiliados (encuesta) / ocupados	20,3%	22,9%	19,9%

Fuente: Estimado en base a Encuestas de Hogares. PEA de 15 y más trabajadores en los tres países. En Honduras solo se pudo separar entre menos de 10 (micro) y 10 y más trabajadores (resto). En Guatemala la mediana empresa es de 20 a 96 trabajadores y la gran empresa de 97 y más.

### 3.2. Acciones y estrategias implementadas

Los países analizados vienen implementando una serie de estrategias–regulatorias, administrativas y de fomento–orientadas sobretudo a impulsar el desarrollo económico de las unidades de producción más pequeñas. En esta sección analizamos estas experiencias a fin de extraer lecciones que puedan ser útiles a futuro con fines de política. Para simplificar la exposición, primero detallamos las acciones que se

vienen tomando en cuanto al marco institucional y las estrategias de reducción de costos, y luego la vía del desarrollo productivo.

### 3.2.1. Marco institucional

El marco institucional para las Mipymes en los países analizados consta de al menos tres instancias de nivel nacional (cuadro 5)<sup>11</sup>:

Primero, existe un ente rector en los tres países analizados. En Guatemala y Honduras son Viceministerios, y en Nicaragua una Dirección del Ministerio de Fomento, Industria y Comercio. En Guatemala, el viceministerio depende del Ministerio de Economía, en tanto que en Honduras depende de la Secretaría de Industria y Comercio.

**CUADRO 5**  
**MARCO INSTITUCIONAL DE APOYO A LAS MIPYME EN LOS TRES PAÍSES ANALIZADOS**

	Guatemala	Honduras	Nicaragua
Entidad rectora	Viceministerio de Desarrollo de la Mipyme (2001) en el Ministerio de Economía	Subsecretaría Mipyme. (2008) en la Secretaría de Industria y Comercio.	Dirección General de Desarrollo Empresarial en el Ministerio Fomento, Industria y Comercio (Inpyme ejecuta)
Entidad de coordinación/ articulación	Consejo Nacional de Desarrollo de la Mipyme (1994; reformado en 2001)	Consejo Nacional de la Mipyme (2009)	Consejo Nacional de la Mipyme Mesa Mipyme
Documentos de política	Política nacional para el desarrollo de las Mipymes (2005)	Política nacional de Fomento y desarrollo de la Mipyme. (2008) Ley Mipyme (2009)	Documentos específicos Ley Mipyme (2008)

Fuente: Elaboración propia en base a las páginas web correspondientes.

Segundo, en los tres países, existe una instancia de diálogo o coordinación que toma el nombre de Consejo en Guatemala y Nicaragua, y Comisión en Honduras.

Tercero, existen documentos de política que definen el accionar del Estado en materia de Mipyme. Estos documentos pueden ser de dos tipos:

- Documentos de política, como en Guatemala y Honduras.
- Leyes Mipyme, como las que ya existe en Nicaragua y Honduras. Estas leyes constituyen un nivel adicional en la definición de políticas porque incluyen medidas específicas de política, como por ejemplo, un porcentaje de compras estatales al sector Mipyme.

¿Cuál es el mejor arreglo institucional? Esta es una pregunta difícil de responder. La presencia de un marco institucional es un claro indicador del interés en el fomento del sector, pero no se cuentan con análisis que permitan establecer la efectividad de las formas de organizar el Estado en torno a las Mipyme. Por otro lado, aun cuando estas instancias existan, esto no elimina la existencia de problemas de implementación (ej. falta de articulación, etc.). Por tanto, el desafío principal hacia el largo plazo es

<sup>11</sup> Por el diseño del estudio no se incluyen las instancias de nivel subnacional. Tampoco se incluyen las instituciones supranacionales. Al respecto, un estudio reciente de OIT (2008), menciona entre las más importantes a:

- El Centro para la Promoción de la Micro y Pequeña Empresa en Centroamérica (CENPROMYPE), que tiene como objetivo central mejorar la competitividad de la MIPYME centroamericana.
- El Comité MIPYME Centroamericano (CMC), organismo privado creado en 2007, para promover los intereses del sector MIPYME.
- La Cámara Centroamericana y del Caribe de la MIPYME (CCCMIPYME), ente privado, que tiene por objetivo elevar y consolidar la competitividad de las MIPYMES para que puedan insertarse con mayores ventajas en el mercado nacional e internacional y se conviertan en fuente generadora de empleo de calidad e ingreso para sus propietarios y trabajadores.

que la institucionalidad sea efectiva, es decir, realmente se aplique e implemente lo acordado en las normas y estas acciones se traduzcan en resultados verificables.

### 3.2.2. Reducción de costos (costo/beneficio)

La mayor parte de las estrategias de formalización en América Latina se han concentrado en la reducción de costos—de producción y transacción—de las unidades productivas antes que en la ampliación de los beneficios. En este documento hemos analizado tres áreas principalmente: registro, tributos y los aspectos laborales, la cual incluye a la seguridad social de los trabajadores.

En lo que se refiere al tema del registro, se trata probablemente del tema donde existen más avances y experiencias en los países analizados. Podemos clasificar las estrategias en dos grandes áreas:

- Estrategias específicas al registro, como las ventanillas únicas o centros de registro de un solo paso. La idea general es que el registro es costoso y toma tiempo, lo que limita la creación de empresas o nuevos emprendimientos. Uno de los casos más conocidos es el de la “ventanilla ágil” de Guatemala, donde se redujo el número de requisitos de 59 a 9, y el número de visitas que debía hacer el empresario para el registro de un negocio de 16 a 3. Para este tipo de iniciativas, no necesariamente se requiere una Ley.
- Estrategias de simplificación de trámites para la competitividad, como la existente en Honduras, que incluye una Ley de simplificación administrativa y un comité para la simplificación administrativa de las empresas (Honduras Compite). Tiene que ver con la simplificación de todas aquellas áreas que afectan la competitividad de la empresa.

En los hechos, el grueso de las propuestas y experiencias se ha concentrado en la facilitación del registro, y queda pendiente por tanto como promover una cultura de institucionalización de empresas y esquemas que vinculen estos mecanismos con el desarrollo económico, dado que de ahí es donde proviene el incentivo más fuerte a la formalización.

**CUADRO 6**  
**ESTRATEGIAS DE REDUCCIÓN DE COSTOS EN TRES PAÍSES DE CENTRO AMÉRICA**

	Guatemala	Honduras	Nicaragua
Registro	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ventanilla Ágil (2006): (registro mercantil, tramites SAT, IGSS y diario oficial).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ley de simplificación administrativa (2002).</li> <li>• Comité para simplificación Administrativa de Empresas (Honduras Compite).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Registro único para las Mipyme (en Mifíc)</li> <li>• Ventanilla única en varias localidades.</li> </ul>
Tributos	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Régimen especial del pequeño contribuyente (IVA y exonera renta).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• No existen diferencias tributarias.</li> <li>• Proyecto de Ley Antievasion*.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ley de equidad fiscal: cuota fija de 75 córdobas (1.5 años para ME y 1 año para PE).</li> </ul>
Trabajo y Seguridad Social	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fortalecimiento de la inspección (no tiene capacidad sancionatoria)*.</li> <li>• Afiliación al IGSS de grupos específicos*.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Salarios Mínimos diferentes (regiones, antes por tamaño).</li> <li>• Esquema para trabajadores domésticos*.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Proyecto de inspección conjunta* INSS+MITRAB.</li> </ul>

Fuente: Páginas web respectivas, elaboración propia.

\*: A la fecha, estas iniciativas se encuentran en proyecto.

En cuanto los tributos, las Mipymes siempre han sido consideradas como las empresas que menos contribuyen en la recaudación, por lo cual el mayor interés de las administraciones tributarias se ha

concentrado en las grandes empresas. Incluso para las grandes empresas, en algunos países existen sistemas sofisticados de contacto y acercamiento, con un aparato de personal especializado. Las Mipymes, contribuyen ciertamente menos, tanto porque tienen menor nivel de actividad individualmente, menor capacidad de cumplimiento y es más difícil y costoso supervisarlas. Por esta razón, existe una gran discusión en América Latina respecto de si es necesario establecer un tratamiento especial o específico a las empresas más pequeñas<sup>12</sup>. Por un lado, se sostiene que los sistemas tributarios afectan desproporcionadamente a las empresas más pequeñas y, por tanto, deberían tener un tratamiento específico. Por otro lado, se sostiene que por cuestiones de equidad fiscal todos deben pagar por igual en la medida de sus dimensiones. En los países analizados hemos encontrado lo siguiente:

- En Honduras no existe tratamiento especial para las empresas más pequeñas tanto desde el punto de vista de las tasas impositivas, como de la administración tributaria.
- Por otro lado, en Guatemala y Nicaragua sí existe un tratamiento especial, mediante regímenes especiales, aunque bajo dos modalidades distintas:
  - i. En Guatemala, existe el régimen del pequeño contribuyente, el cual implica el pago de una tasa fija del 5% sobre los ingresos totales del negocio, que reemplaza tanto el pago del impuesto a la renta como el impuesto al valor agregado.
  - ii. En Nicaragua se aplica un monto fijo, que además exonera del pago de varios otros tributos.

¿Han funcionado estos sistemas como mecanismos de formalización? En los países analizados, no hemos encontrado evidencia de impacto a favor o en contra de la implementación de estos regímenes especiales, básicamente por no existir estudios al respecto. Sin embargo, si el énfasis es recaudatorio y no de inclusión, como parece ser el caso en algunos países, es poco lo que se podría esperar en esta dirección.

Finalmente, esta el área laboral. Aquí existen al menos tres aspectos para la discusión.

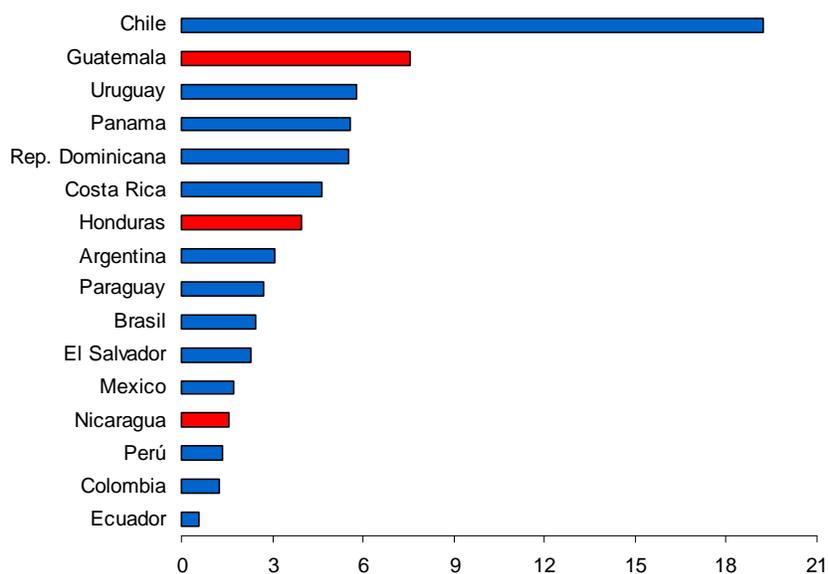
- El tema de la inspección laboral, cuya capacidad parece baja, tanto por la baja capacidad operativa que tienen en general (recursos para la inspección) como por las competencias específicas que la normatividad les asigna.
- El tema de costos de la mano de obra, principalmente a través de salarios mínimos diferentes. Así por ejemplo, en Honduras, se ha aplicado un salario mínimo diferenciado pero se tiene poca evidencia sobre sus resultados.
- El bajo nivel de aseguramiento de los trabajadores en general a la seguridad social, que abarcan alrededor de la mitad de los trabajadores asalariados pero una fracción casi nula de otro tipo de trabajadores. Aunque existen propuestas de aseguramiento para colectivos de difícil afiliación, estas enfrentan el desafío de mantener un balance entre calidad de atención y ampliación de la cobertura, lo cual requiere ciertamente un esfuerzo para fortalecer los sistemas de seguridad social. En muchos casos, trabajar de manera autónoma por ejemplo, puede implicar mejores ingresos en el corto plazo, pero a costa de una menor previsión de largo plazo, lo cual al final de cuentas se puede convertir en un problema para la sociedad.

Reforzar la inspección laboral y de seguridad social parece un tema donde existe consenso. Los datos de la región (gráfico 7), por lo menos en el plano laboral, así lo confirman. Según un estudio de la CEPAL (Shrank y Piore, 2007) en Chile existen 19 inspectores por cada 100 mil ocupados. De los países analizados, Guatemala tiene 7, aunque no tienen capacidad sancionatoria, Honduras tiene 5 y Nicaragua menos de 3. Una restricción importante al desarrollo de los sistemas de inspección ha sido la escasez de recursos de las entidades de inspección, pero también es importante mejorar la forma en que operan estos sistemas.

---

<sup>12</sup> Véase Gonzales (2006) para un análisis de los regímenes existentes para empresas pequeñas. Estos van desde las exoneraciones en algunos tributos, hasta sistemas de Monotributo (un tributo que reemplaza todos los pagos, incluyendo en algunos casos el pago a la seguridad social), pasando por regímenes especiales que parecen ser los más comunes.

**GRÁFICO 7**  
**NÚMERO DE INSPECTORES POR CADA 100 MIL OCUPADOS EN AMÉRICA LATINA**



Fuente: Shrank y Piore (2007).

### 3.2.3. Desarrollo empresarial

Probablemente el elemento más importante que explica la informalidad es la escasa capacidad de las unidades productivas para cumplir con las regulaciones del Estado. En este sentido, hay que enfatizar que estos países exhiben reducidos niveles de valor agregado por trabajador al año. En dólares corrientes, al 2007 el trabajador promedio en Honduras producía 4,345 dólares, el de Guatemala 6,853 dólares y el de Nicaragua 2,754 dólares (Cuadro 7). Aquí hay que recordar que el costo de vida y las circunstancias de cada país difieren, por lo que una comparación en dólares corrientes solo es útil para el análisis al interior de cada país y no entre países.

El nivel de producto por trabajador es importante porque define en gran medida las condiciones de trabajo promedio de los países. En el caso de Guatemala por ejemplo, los 6,853 dólares de producto anual, representan un producto por trabajador mensual de 570 dólares, de lo cual hay que remunerar a la mano de obra, pero también a otros factores que participan en la producción. Así, si la mano de obra en este país explicara optimistamente el 50% del valor agregado, esto querría decir que el salario medio de esta economía debería fluctuar alrededor de los 280 dólares mensuales. En el caso de Honduras y Nicaragua, el ingreso del trabajador promedio estimado a partir de este ejercicio, fluctuaría alrededor de 180 y 115 dólares mensuales respectivamente. Niveles de producto de estas dimensiones, dificultan seriamente, la consecución de mejores condiciones laborales, entre ellos el trabajo en condiciones de formalidad. ¿Por qué es tan bajo el producto por trabajador en estos países? Esta es una pregunta que excede los fines del presente estudio y que tiene que ver con el proceso económico observado en estos países a lo largo de las últimas décadas<sup>13</sup>.

<sup>13</sup> Una característica notable de los países analizados es que una parte importante de su producción (PIB) está asociada al sector externo bajo la forma de remesas, maquila y turismo. En el mercado de trabajo, el tema de migración es también notorio.

**CUADRO 7**  
**PRODUCTO POR TRABAJADOR EN DÓLARES CORRIENTES Y PPP,**  
**PAÍSES SELECCIONADOS**

2007	Honduras	Guatemala	Nicaragua
Producto (millones US\$ corrientes)	12 322	33 609	5 726
Producto por habitante (dólares corrientes)	1 635	2 588	1 023
Producto por trabajador (dólares corrientes)	4 345	6 853	2 754

Fuente: Anuario estadístico de América Latina y el Caribe 2008.

Hay que considerar, además, que estos datos son solo promedios y al parecer, existe una marcada heterogeneidad productiva al interior de estos países. Es decir, existen sectores altamente productivos, junto con sectores de muy baja productividad. Estos últimos son precisamente aquellos que concentran la mayor cantidad de los empleos y de la informalidad. Más aun, es en los sectores de menor productividad donde se establece el salario de reserva para toda la economía. Esto es así, porque los diferenciales de productividad entre sectores por lo general no se reflejan necesariamente en diferenciales de salario.

Así, una de las primeras áreas para promover mejores empleos, y formales, es promover la articulación productiva tanto vertical como horizontal entre los distintos tipos de empresas, a través de políticas de desarrollo de la productividad agregada, la innovación, la infraestructura productiva, etc. Un segundo espacio son políticas específicas, orientadas a los sectores de menos productividad, entre las que se encuentran las Mipymes por ejemplo. Las principales actividades analizadas en esta revisión fueron el financiamiento y los servicios de desarrollo empresarial. (cuadro 8)

**CUADRO 8**  
**ALGUNAS LÍNEAS DE DESARROLLO PRODUCTIVO EN LOS TRES PAÍSES.**

	Guatemala	Honduras	Nicaragua
Finanzas	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tasas altas: pueden superar el 60% anual</li> <li>• Leyes:               <ul style="list-style-type: none"> <li>- Microfinanza (regulación OPDs)</li> <li>- Garantías mobiliaria</li> <li>- Garantías recíprocas</li> </ul> </li> <li>• Programa Global/Fideicomiso</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tasas altas: pueden superar el 60% anual</li> <li>• Iniciativa para poner tope a la tasa de interés: 12%</li> <li>• Sistema de retención en productores cafetaleros (ahorro)</li> <li>• Ley: Sociedad de garantía recíproca</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tasas altas: pueden superar el 60% anual</li> <li>• Ley de garantías recíprocas</li> <li>• Plan Usura Cero (mujeres, comercio)</li> <li>• Banco de Producción (agro y Mipyme industria)</li> </ul>
Servicios de desarrollo Empresarial	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Intecap</li> <li>• Programa nacional para el desarrollo de las Mipyme</li> <li>• Programas:               <ul style="list-style-type: none"> <li>- Desde lo rura</li> <li>- Apoyo a la Mype</li> <li>- Foguami</li> </ul> </li> <li>• Pymexporta (privado)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• INFOP</li> <li>• COHCIT (infocentros)</li> <li>• FOSEDEH: Bono</li> <li>• Portal Empresarios en Línea</li> <li>• Programas: Pronegocios, Pro rural, Promecon, Pronagro</li> <li>• Plan Empleo Digno</li> <li>• Compras estatales (30%)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• INATEC</li> <li>• Inpyme</li> <li>• Org.sectoriales: Intur, Inst. Des. Rural</li> <li>• Promipyme</li> <li>• Camipyme</li> <li>• Prosede/Prorural</li> <li>• Proyecto innovación</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia en base a la información brindada en los talleres en cada país.

En cuanto al financiamiento, existe una discusión bastante dinámica en los tres países analizados. De manera formal o informal existen proveedores que operan en el mercado de microfinanzas. Los problemas más importantes del financiamiento son básicamente:

- Restricciones al acceso de las empresas más pequeñas al financiamiento.
- El costo del financiamiento, que en algunos países puede pasar el 60% anual.

Las acciones más importantes en esta materia en los tres países analizados se pueden clasificar en dos grandes áreas:

- Formalización del sistema de microfinanciamiento. Este es un tema importante, por ejemplo, en Guatemala donde esta Ley permitiría que el sistema de microfinanzas pueda acceder a líneas de crédito más amplias.
- Mecanismos de acceso al crédito. Aquí las experiencias son más variadas. En los tres países se ha discutido o se viene discutiendo el tema de las Sociedades de Garantía Reciproca, que son organismos asociativos, sin fines de lucro creados por pequeños y pequeñas empresarias, y/o entes promotores (OIT, 2001), ante la imposibilidad de obtener crédito de manera individual, por el tema de las garantías. En Guatemala, además, existe una Ley de Garantías Mobiliarias, vigente desde el 2008 aunque en la práctica desde inicios del 2009<sup>14</sup>. Las Garantías Mobiliarias se han usado en otros países, de manera paralela al sistema de garantías reales, que usualmente diferencia entre bienes muebles e inmuebles, a pesar que varios “muebles” (vehículos, lanchas, etc.) se categorizan como “inmuebles”.
- Iniciativas para limitar el costo del crédito, que parece alto, tanto de manera directa –como la iniciativa para poner un tope de 12% en Guatemala y Honduras, o el Plan Usura Cero en Nicaragua– como indirecta a través de banca de fomento. Este tipo de iniciativas ha generado una intensa discusión especialmente en el sector microfinanciero, que opera de manera privada y encuentra factores estructurales en el costo del crédito a la Mipyme.

En cuanto a los servicios de desarrollo empresarial, lo existente en los tres países analizados se puede clasificar en tres grandes áreas:

- Instituciones permanentes que ofrecen servicios a las Mipymes, como el Inpyme en Nicaragua para el sector industrial. Por lo general, un proveedor principal para el mercado de servicios de desarrollo empresarial son los institutos de formación profesional (Intecap en Guatemala, Infop en Honduras, Inatec en Nicaragua) que se financian con un aporte empresarial. Dado que los principales aportantes son empresas grandes, las empresas más pequeñas tienen limitaciones a este tipo de formación. Estas instituciones han ideado mecanismos ad hoc para poder llegar a las empresas más pequeñas aunque ciertamente insuficientes frente a las dimensiones de este sector.
- Programas específicos. En los tres países existen han existido programas específicos para el desarrollo de las Mipyme, enfatizando en gran medida los servicios de desarrollo empresarial. La mayoría son pequeños en presupuesto y a veces no tienen continuidad. Estos programas pueden ser nacionales o localizados. En Honduras se implementó el FOSEDEH a través, principalmente, de un mecanismo de bonos que permitían comprar estos servicios en proveedores privados.
- Otras experiencias. Una experiencia de compras estatales se ha incorporado en la Ley Mype de Nicaragua y en los tres países existe un interés muy claro sobre la de innovación. Sin embargo, aquí es donde existe probablemente más espacio para mejoras.

La pregunta final, es si estos programas o iniciativas, tienen resultados. La evidencia de algunos estudios realizados en América Latina, parece indicar que no en todos los casos, pero si se han

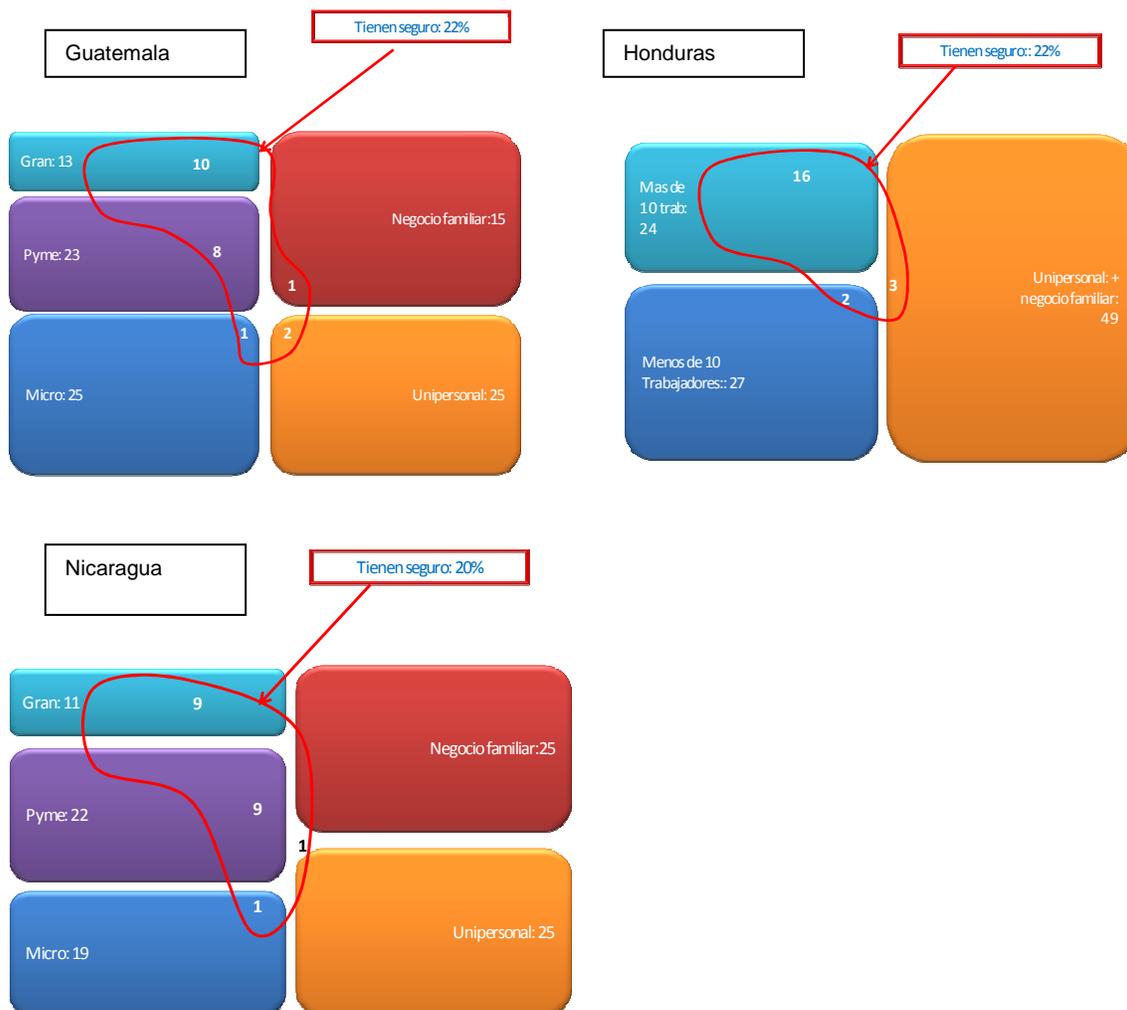
<sup>14</sup> Ley de garantías mobiliarias entró en vigencia el 1 de enero del 2008, (Decreto 51 2007. Reformado por el decreto N° 46-2008, publicado el 12/09/2008). En la práctica, el 2 de enero del 2009 empezó a funcionar el Registro de Garantías Mobiliarias (RGM), a cargo del Ministerio de Economía. A los dos meses de funcionamiento, el Registro de Garantías Mobiliarias (RGM), contaba con 91 inscripciones de garantías mobiliarias de empresas, que ven en esta figura una forma de tener acceso al crédito en el sistema financiero formal, por un monto de \$20 millones, aunque la mayoría para empresas grandes.

encontrado resultados interesantes en relación a variables empresariales como las ventas, el patrimonio y rentabilidad. No son claros, sin embargo, los efectos sobre los niveles de formalidad o finalmente las condiciones de trabajo en estas empresas. Para este fin, estudios sobre el impacto de estas estrategias deberían ser iniciados en el corto plazo.

### 3.3. Conclusiones y recomendaciones

Los países analizados en este documento, a juzgar por la cantidad y variedad de iniciativas existentes, vienen haciendo enormes esfuerzos por promover el desarrollo productivo de las empresas más pequeñas, debido a que en ellas se concentran una gran proporción de los empleos, de los cuales, muchos de ellos son de baja calidad y en condiciones de informalidad. En algunos países, se ha avanzado más que en otros en alguna área específica, pero a pesar de los esfuerzos realizados, los niveles de informalidad aún permanecen sobre el promedio de América Latina.

**GRÁFICO 8  
MAPAS DE LA FORMALIDAD LABORAL  
EN LOS PAÍSES ANALIZADOS**



Fuente: Elaboración propia en base a las encuestas de hogares de los países.

Los datos estimados en este documento muestran que el problema de la informalidad en los países analizados tiene una enorme magnitud y al mismo tiempo una enorme heterogeneidad. Esto se puede apreciar claramente en los “mapas de informalidad” que se han elaborado para los tres países, a partir de información de la CEPAL, los cuales se resumen en el gráfico 8. Esta información deja en claro varios aspectos que son importantes para definir prioridades de política.

Primero, los países analizados comparten notoriamente una característica común: un elevado nivel de trabajo autónomo o independiente y de trabajo familiar no remunerado, que se acerca al 50% de su fuerza laboral. La formalidad (aproximada con la tenencia de un seguro de salud) es casi inexistente en estos segmentos del mercado. La otra mitad de la fuerza laboral muestra relaciones de trabajo con trabajadores remunerados o asalariados, y aquí la formalidad crece con el tamaño de la empresa. Esto muestra en realidad el grado de desarrollo de los mercados de trabajo y de las economías que los sustentan, y cuya solución pasa necesariamente por políticas económicas y estrategias de desarrollo que incrementen el nivel de actividad de los países en cuestión.

Por tanto, son necesarias políticas deliberadas de incremento del producto por trabajador. Con los niveles actuales de este indicador, las condiciones de trabajo, entre ellas el grado de formalidad, difícilmente podrán cambiar. Esto requiere políticas económicas que a nivel agregado fortalezcan el crecimiento económico de forma tal que articule a los distintos sectores productivos. Asimismo, requiere políticas específicas a los sectores menos productivos, como las microempresas. Entre las políticas microeconómicas más utilizadas en estos países destaca el rol de las microfinanzas, el cual parece un tema de agenda importante tanto por acceso como por costo, y especialmente en sectores como el rural donde estos servicios tienen menos nivel de desarrollo. También es importante el rol de los servicios de desarrollo empresarial. Aquí se observa una realidad bastante similar en los países analizados (esquemas de tercer o segundo piso, con proveedores públicos / privados de SDE y/o la propia cooperación internacional), donde una lección recurrente es que no son suficientes aquellos servicios vinculados a la gestión, y al parecer los servicios más valorados por las empresas más pequeñas tienen que ver con la ampliación de sus mercados.

Se necesitan también políticas o acciones específicas dirigidas a los sectores independientes y de negocios familiares, donde se concentra la mayor parte de la informalidad (sobre todo en el sector rural). Estos son probablemente los grupos más olvidados por las políticas públicas en muchos países, a pesar que aquí se incuban, muchas veces, iniciativas de emprendimiento que podrían ser identificadas, apoyadas y fortalecidas. Por tanto, políticas que apoyen la creación de empresas viables a partir de estas iniciativas serían beneficiosas. Sobre dichas políticas, son altamente rentables las experiencias de simplificación de trámites que operan una vez alcanzada la viabilidad empresarial.

Entre los sectores asalariados, como hemos dicho, la formalidad crece con el tamaño de la empresa. Esto tiene que ver con la diferente capacidad de cumplimiento que tienen las empresas de distinto tamaño (determinada por su proceso de desarrollo empresarial, cuyo impulso es prioritario), pero también, con la capacidad que tiene el Estado para hacer cumplir sus normas, la cual también crece con el tamaño de la empresa. Para incrementar la capacidad de cumplimiento, se requiere efectivamente reducir los costos de la formalidad, pero en relación a los beneficios de la misma. Si los beneficios de la formalidad, son nulos, los costos podrían desaparecer (lo cual es imposible) y aun así no sería atractiva la formalidad. Los beneficios de la formalidad se incrementan cuando las empresas obtienen acceso a mercados o servicios financieros o no financieros directos, o indirectos, como el acceso a la justicia empresarial, por ejemplo. Es necesario, también, que el Estado incremente su capacidad para hacer cumplir sus normas. En el caso de las empresas más pequeñas, esto requiere una labor de difusión de dichas normas y un trabajo inspectivo coordinado y articulado necesariamente. El Estado tiene diversas instancias a nivel nacional y local que tienen relación con las empresas, por lo tanto el potencial de trabajar articuladamente, es enorme.

Finalmente, hay que enfatizar nuevamente la importante dinámica y discusión, existente en los países analizados en torno al tema de la Mipyme. Existen instituciones, leyes, proyectos y actividades que parecieran estar en la dirección correcta.

## IV. Experiencias de formalización en Guatemala<sup>15</sup>

---

Guatemala es un país con una población superior a los 13 millones de habitantes y un mercado de trabajo de casi 5 millones de trabajadores. La tasa de informalidad que se suele mencionar en los debates públicos es de 70%, aunque utilizando las definiciones de la OIT—y datos de la CEPAL—se podría estimar que la informalidad ha fluctuado bastante en las últimas décadas, llegando a 65% en 1998 y en el 2002 se encontraba en el 57%.

### 4.1. Aspectos generales

A fin de contextualizar el problema de la informalidad, es conveniente establecer el número de unidades productivas y el volumen de empleo en el país, luego distinguir al interior de cada uno de estos, el componente informal.

¿Cuántas empresas existen en Guatemala? Es bastante difícil saberlo precisamente por las condiciones de informalidad y hasta de economía subterránea en las que operan muchas de ellas. Además, no existen muchos datos de empresas que se apliquen regularmente<sup>16</sup>. Sin embargo, un ejercicio agregado resulta posible en base a las encuestas de hogares; si se suman todos aquellos que declaran tener un negocio en el país. Así, aplicando este ejercicio a las encuestas de hogares del año 2006, se llega a la conclusión de que en Guatemala existieron en ese año cerca de 1.7 millones de unidades económicas. De estas, 955 mil eran unipersonales, conducidas por trabajadores por cuenta propia.

---

<sup>15</sup> Para la elaboración de esta sección, el estudio contó con la valiosa colaboración de Alvaro Maldonado.

<sup>16</sup> El último censo económico se aplicó en 1964.

Aproximadamente unas 577 mil eran negocios familiares, es decir conducidas por trabajadores por cuenta propia junto con familiares sin remuneración. El resto, es decir 190 mil empresas, tenían trabajadores remunerados, de las cuales 163 mil eran microempresas, 24 mil eran pequeñas empresas y aproximadamente 4 mil eran medianas y grandes empresas<sup>17</sup>. Esa cifra es bastante cercana a aquella que reporta el Directorio Nacional de Empresas Locales (DINEL)—un convenio entre INE y SAT—que encontró en el año 2001 unas 219 mil empresas y establecimientos en el país, cifra que se redujo a 195 mil en el 2007<sup>18</sup>.

Según el IGSS, aproximadamente unas 53 mil empresas se encuentran registradas como cotizantes. Si se tomara a este número como el universo de empresas formales, se tendría que el porcentaje de “formalidad empresarial” sería el 28% de las empresas con trabajadores remunerados. Hay que precisar que este dato sería un estimado mínimo a la formalidad empresarial, pues en Guatemala las empresas obligadas a cotizar a la seguridad social son solo aquellas de 3 trabajadores o más.

**CUADRO 9**  
**GUATEMALA. NÚMERO DE EMPRESAS CON ASALARIADOS**

	2001	2007
Total	219 675	195 220
Tamaño de empresa		
1–5 trabajadores	199 463	175 466
6–9	9 246	9 437
10–19	6 106	5 816
20–49	3 156	3 086
50–99	847	811
100 Y MÁS	857	604

Fuente: DINEL.

Para analizar la informalidad laboral, es necesario observar el mercado de trabajo y sus estructuras. Esta información se puede obtener a partir de encuestas de hogares existentes, aunque no muy actuales. Un análisis de las encuestas de hogares del 2006, indican que en Guatemala existían casi 5 millones de trabajadores en total ese año. De estos, aproximadamente 191 mil trabajaban para el sector público, y 1.9 millones eran asalariados de empresas privadas. El trabajo por cuenta propia junto con el trabajo familiar no remunerado daban cuenta de 2.5 millones de trabajadores.

Un ejercicio de caracterización de la informalidad laboral se puede realizar utilizando estas mismas encuestas. Esto se puede observar en el gráfico 9. Del 100% de los ocupados en negocios privados (se excluye a trabajadores públicos y trabajadores domésticos), aproximadamente 25% trabaja en negocios unipersonales y otro 15% en negocios familiares (trabajadores independientes en compañía de familiares). El 60% restante, trabaja en empresas con trabajadores remunerados, de los cuales, el 25% trabaja en las microempresas, un 23% en la pequeña y mediana empresa (Pyme) y un 13% en la gran empresa. Para

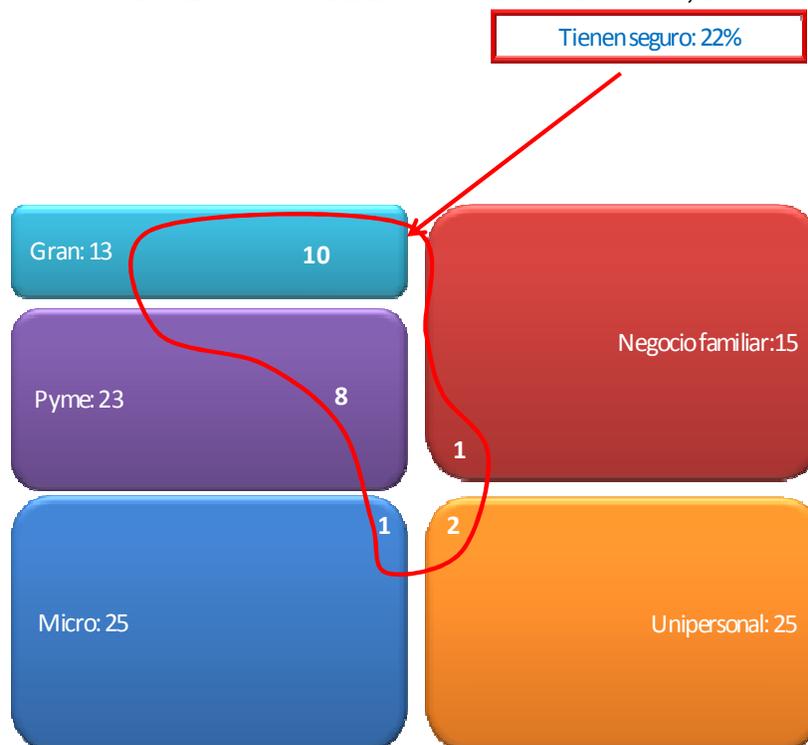
<sup>17</sup> En el Acuerdo Gubernativo de 2001 distingue tres tipos de empresas:

- **Microempresa:** Toda unidad de producción que realiza actividades de transformación, de servicios o comerciales con la participación directa del propietario y un máximo de diez trabajadores y registran un volumen de ventas anuales menor o igual a 7,500 dólares anuales.
- **Pequeña Empresa:** Toda unidad de producción que realiza actividades de transformación, de servicios o comerciales con la participación directa del propietario y un máximo de veinticinco trabajadores y sus ventas están comprendidas entre 7,500 y 37,500 dólares anuales
- **Mediana Empresa:** Toda unidad de producción que realiza actividades de transformación, de servicios o comerciales con la participación directa del propietario y un máximo de sesenta trabajadores y registra volumen de ventas de entre 37,501 y 375,000 dólares.

<sup>18</sup> Un problema con los registros de empresas por parte de la Superintendencia de Administración Tributaria (STA), o el Instituto Guatemalteco de la Seguridad Social es que podría haber una sobre estimación, porque hay dificultades para cerrar empresas en Guatemala.

analizar la formalidad laboral se asume que un trabajador es formal si cuenta con seguro de salud (se trata de solo un rasgo de la formalidad, pero es una pregunta común en las encuestas de hogares).

**GRÁFICO 9**  
**GUATEMALA “MAPA” DE LA FORMALIDAD LABORAL, 2006<sup>a</sup>**



Fuente: Instituto nacional de estadística – INE, Encuesta nacional de condiciones de vida – ENCOVI 2006.

Nota 1: Los porcentajes en los recuadros suman el empleo en negocios privados (se excluye sector público y trabajo doméstico). Lo mismo aplica para afiliación a seguridad social.

<sup>a</sup>/ La tasa de tenencia de seguro de 18% difiere del 22% que resulta de sumar las afiliaciones al IGSS. La diferencia se puede deber a desconocimiento por parte del trabajador sobre su afiliación, o a problemas muestrales.

Del total de trabajadores incluidos en este mapa, el 22% tiene seguro. Sin embargo, este porcentaje está concentrado casi exclusivamente entre los trabajadores que laboran en empresas con asalariados y es casi nulo entre los trabajadores autónomos y los negocios familiares. El 75% de los trabajadores de la gran empresa cuenta con seguro, cifra que es 35% para el caso de la Pyme y 4% en el caso de la microempresa. La tasa de aseguramiento entre quienes trabajan en negocios familiares y unipersonales bordea el 8%.

El fenómeno de la informalidad, entonces, es un de una gran dimensión pero al mismo tiempo de una enorme heterogeneidad. Las políticas que se pueden y deben implementar en cada estrato empresarial, no son las mismas puesto que cada uno de ellos tiene necesidades distintas. Estas características deben ser tomadas en cuenta a fin de identificar prioridades y urgencias.

## 4.2. Marco institucional y legal

En Guatemala, las instituciones que tienen relación con las políticas o programas de formalización se muestran en el cuadro 10. En primer lugar, los procesos de formalización están a cargo de entidades de tipo regulatorio como el Ministerio de Trabajo, la Superintendencia de Administración Tributaria y el Instituto Guatemalteco de la Seguridad Social<sup>19</sup>. Estas instituciones son incluidas en los análisis tradicionales en la medida que tienen que ver con los costos de la formalización.

**CUADRO 10**  
**GUATEMALA. MARCO INSTITUCIONAL PARA LA FORMALIZACIÓN**

Institución/entidad	Descripción
Viceministerio de Desarrollo de la Microempresa, Pequeña y Mediana Empresa	Se crea en el año 2001 y depende del Ministerio de Economía. Es la instancia encargada de facilitar el desarrollo competitivo de la micro, pequeña y mediana empresa productora de bienes y de la prestación de servicios. La misma tiene como misión “desarrollar el sector de manera competitiva facilitando el acceso a servicios de desarrollo empresarial y financieros ágiles y oportunos dentro de un marco de fomento adecuado”. Sus principales funciones son: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Diseñar las políticas, estrategias y programas para el sector;</li> <li>• Mejorar el entorno de negocios de las MIPYMEs: el marco macro, normativo e institucional;</li> <li>• Establecer regulaciones de contratación y supervisión de operadores y prestadores de servicios para incentivar la calidad y competencia;</li> <li>• Difundir los programas y;</li> <li>• Garantizar la transparencia y rendir cuentas del uso de recursos públicos.</li> </ul>
Consejo Nacional para el Desarrollo de la Microempresa, Pequeña y Mediana Empresa	Se crea en 1994 en sustitución de la Comisión Nacional para el fomento de Microempresa y Pequeña Empresa. El Consejo tiene como objetivos esenciales: planificar, dirigir, coordinar, supervisar, controlar y evaluar los recursos financieros actuales y futuros, provenientes de los sectores público y privado y de organismos nacionales e internacionales, destinados al Programa Nacional para el Desarrollo de la Microempresa, Pequeña y Mediana Empresa. Desde septiembre de 1997 el Consejo Nacional para el Fomento de la Microempresa y Pequeña Empresa se adscribe al Ministerio de Economía. Lo conforman un delegado de la Vicepresidencia de la República, un delegado del Financiamiento Externo y Fideicomisos del Ministerio de Finanzas Públicas, un delegado del ministerio de Economía, dos delegados de organizaciones No gubernamentales (entendiéndose como tales a las Asociaciones, Fundaciones, Cooperativas, Cámaras Gremiales), y dos delegados de los microempresarios y Pequeños Empresarios.
Programa Nacional para el Desarrollo de la Microempresa, Pequeña y Mediana Empresa	Creado en 1997, es el encargado de ejecutar los planes y proyectos relacionados con el desarrollo de la micro, pequeña y mediana empresa, que apruebe el Consejo Nacional.

Fuente: Acuerdo Gubernativo número 253–94.

En segundo lugar se debe mencionar a las instituciones relacionadas con el desarrollo del sector de la Mipyme, en donde se concentra la mayor parte de la informalidad. En este sentido, la institución más importante de apoyo a las Mipyme es el Viceministerio de Desarrollo de las Mipyme, el cual fue creado en el año 2001 y está adscrito al Ministerio de Economía. Entre sus roles principales destacan la formulación de políticas del sector Mipyme y coordinar a las instituciones públicas y privadas relacionadas con las Mipyme.

Otra entidad de apoyo al sector de la Mipyme es el Consejo Nacional para el Fomento de la Micro y Pequeña Empresa (Conamype), el cual fue creado en 1994 y está adscrito desde 1997 al Ministerio de

<sup>19</sup> En realidad, aquí se podrían incluir también a otras entidades como la policía por su rol en la lucha contra las actividades ilícitas, pero es necesario acotar las definiciones.

Economía<sup>20</sup>. Fue reformado en el año 2001 y su objetivo es planificar, dirigir, coordinar, supervisar, controlar y evaluar los recursos financieros actuales y futuros, provenientes de los sectores público y privado y de organismos nacionales e internacionales, destinados al Programa Nacional para el Desarrollo de la Microempresa, Pequeña y Mediana Empresa. Este programa se conformó en el año 1997 y funciona como unidad ejecutora del Vice Ministerio de Desarrollo de la MIPYME.

Existen también documentos del Gobierno que pueden considerarse como parte del marco institucional. Así por ejemplo,

- La Política Nacional para el Desarrollo de las Micro, Pequeña y Mediana Empresa del año 2005, cuyo objetivo general fue fomentar la competitividad de las Mipyme. Para elaborar esta propuesta se contó con recursos de la cooperación del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), e incluyó la participación de los proveedores de servicios de apoyo del país. La implementación de esta política tuvo como ente rector del sistema al Viceministerio de Desarrollo de la MIPYME. Para esto posee seis estrategias de ejecución: Reforma y fortalecimiento del marco institucional y fortalecimiento de la capacidad regulatoria, Simplificación de Barreras Administrativas, Centros de Desarrollo Empresarial, Servicios de Desarrollo Empresarial, Servicios Financieros, Sistema de Información Sectorial y Evaluación de Impacto.
- A inicios del 2008 hubo un cambio de gobierno en Guatemala, y también de administración en el Viceministerio Mipyme. El nuevo Viceministerio indica que ha continuado con los planes del 2005, y en el 2008 elaboró un plan de trabajo, basado en los siguientes ejes: Fortalecimiento institucional, Fortalecimiento de la oferta de SDE, Fortalecimiento del sector privado en sectores específicos, Fortalecimiento de la cooperación internacional a través de una mesa de cooperantes (hay un registro de donaciones o cooperaciones para las Mipyme). Según el actual Viceministerio, el nuevo gobierno encontró que se hacían muchos programas pero no se conocían sus resultados. Por esta razón, ha diseñado un nuevo esquema basado en el ciclo de desarrollo empresarial con los siguientes elementos: asociatividad, encadenamiento productivo, Competitividad, Comercialización.

Finalmente, también existen una red de instituciones, sobre todo privadas como los bancos sectoriales, entidades de microfinanciamiento, cooperativas y en general organizaciones privadas de desarrollo (OPD), que se han especializado en el trabajo con este sector, pero no todos se encuentran formalizados.

### **4.3. Experiencias de reducción de costo/beneficio**

Las experiencias más conocidas son aquellas vinculadas a la reducción de costos. Los aspectos más importantes son de tres tipos: facilidades para el registro, para la tributación y para cumplir la regulación laboral, la cual incluye el tema de la seguridad social.

#### **4.3.1. Registro**

El caso más conocido de las políticas de formalización en Guatemala se vincula al tema del registro de las empresas. Según diversos estudios previos, una de las trabas a la formalización eran los numerosos y costosos trámites que existían en el país. Ante ello, en el 2006, el gobierno de Guatemala puso en marcha un mecanismo de simplificación de trámites denominado “Ventanilla Ágil”–logrado sobre la base de un acuerdo entre instituciones–mediante el cual se simplifican los cuatro requisitos principales que se solicitan a la hora de constituir una empresa: el registro mercantil, los trámites con la superintendencia de tributos (SAT), los trámites con el IGSS, y el requisito de publicar el registro de la empresa en el diario oficial.

<sup>20</sup> Un su precedente fue la Comisión Nacional para el Fomento de la Micro y Pequeña Empresa Conamipyme creada en 1987.

El impacto de este mecanismo ha sido notable en términos de facilidades para el registro o constitución de la empresa. Según Carlos Herrera, ex viceministro del sector, anteriormente cumplir con estas cuatro entidades demoraba unos 196 días; en tanto que con la Ventanilla Ágil, se ha reducido el tiempo a 24 horas en la ciudad de Guatemala y a tres días en el interior del país pues, a la fecha de este informe, aún no había una norma sobre firma electrónica para acelerar aún más el proceso en las regiones. Además, el trámite completo ahora solo involucra un solo pago, un solo expediente y una sola visita, en tanto que antes se requerían hasta 11 visitas.

Esto ha permitido que Guatemala haya avanzado en el ranking Doing Business en el indicador de “facilidad para hacer negocios”. Este ranking reporta que el número de procedimientos para iniciar un negocio se ha reducido de 15 a 11 y el número de días que se deben destinar a los trámites para iniciar un negocio se ha reducido de 39 a 26. Esto implica que los trámites involucrados en la Ventanilla Ágil no son los únicos. Además, menciona que el número de procedimientos para obtener licencias se mantiene en 22 aunque el número de días destinados a estos trámites se han reducido de 346 a 235 (ver cuadro A2 del anexo).

#### RECUADRO 1 LA VENTANILLA ÁGIL DE GUATEMALA

Se creó en el año 2006 con la finalidad de simplificar los trámites básicos para la inscripción y registro de empresas, reducir los costos indirectos, y mejorar el clima para los negocios. Intenta convertirse en el único punto de contacto entre el empresario y las instituciones involucradas, mediante la creación de un formulario único, un solo juego de requisitos y un solo pago. Incluye una página web en donde el empresario puede encontrar información sobre los trámites, el formulario, los requisitos y el monto del pago único que debe realizar. En la práctica, se ha integrado en un solo paso los trámites necesarios para registrar e inscribir empresas en: Registro Mercantil, Superintendencia de Administración Tributaria (SAT), Instituto Guatemalteco de Seguridad Social y Diario de Centroamérica.

Según Castillo, Gutiérrez y Stumpo (2007), por medio de la Ventanilla Ágil se logró registrar unas 30 mil nuevas empresas en el primer año de creación; además con este mecanismo las empresas quedan habilitadas para operar en 24 horas y mediante un solo punto de contacto con la institucionalidad. Estos autores también proporcionan evidencia promedio comparando antes y después:

	Antes	Después
No de formularios	10	1
No de requisitos	59	9
No visitas del empresario	16	3
No de pagos	9	1
No visitas al banco	9	1
No pasos	191	75

Según algunos entrevistados, aun cuando este mecanismo simplifica la entrada de empresas al mercado no parece ser suficiente. Por ejemplo, se ha observado que no todas las empresas que se registran cotizan a la seguridad social o son contribuyentes activos en la SAT. Por eso, la discusión actual radica en cómo pasar del registro –o formalidad de entrada– a un sistema mediante el cual la formalidad pueda ser permanente.

Fuente: Castillo, Gutiérrez y Stumpo (2007).

Sobre la base de esta experiencia, en Noviembre de 2007 se lanzó la segunda Fase del Proyecto de Simplificación de Trámites para Registrar e Inscribir empresas, cuya primera fase fue la Ventanilla Ágil. Además se intenta instalar una “*ventanilla de servicios*” que brinde la información necesaria para realizar los trámites para la operación de una empresa y, asimismo, facilitar la comunicación interinstitucional en el proceso de inscripción de empresas, y resolver trámites vía Internet. Los trámites articulados con la Ventanilla Ágil en esta etapa son los referentes a evaluación ambiental inicial (tarjeta ambiental) y ciertas licencias sanitarias (tarjeta sanitaria) para las Mipymes, con lo cual se espera reducir en un 61% el número de pasos involucrados en estos procesos y el tiempo de entre 4 a 6 meses a solo 30 días.

La pregunta es si se pueden observar resultados sobre los procesos de formalización. Aunque no hemos encontrado evaluaciones de impacto de estos cambios sobre los niveles de formalidad, observando las tasas de informalidad aún persistentes en el país, no parece claro que los cambios hayan sido considerables. Es más, datos cualitativos indican que estos cambios no parecerían ser de interés de los sectores informales. Por ejemplo, según algunos expertos en el tema, “*ahora los inversionistas extranjeros realizan mejor sus tramites aunque los nacionales no tienen similar interés... En particular, los informales no tienen interés*”<sup>21</sup>. Así, aún cuando es necesario realizar estudios de impacto, esto parece indicar que para el objetivo de la formalización, la aplicación de este mecanismo por sí solo –aun cuando es positivo– resulta insuficiente.

En materia de registro y formalización, es evidente que quedan algunos temas pendientes. Entre ellos se pueden mencionar la necesidad de mecanismos para la formalización permanente. Por ejemplo, según el IGSS, los resultados no han sido los esperados porque algunas empresas se inscriben en la ventanilla únicamente en el Registro Mercantil y en la SAT y dejan pendiente la inscripción en el Instituto, por lo que en la práctica no cotizan. La Superintendencia de Tributos tiene la misma impresión. Por otro lado, en la actualidad resulta bastante sencillo, abrir una empresa en Guatemala, pero todavía resulta bastante difícil cerrarla. Los trámites para cerrar una empresa puede tomar años.

### 4.3.2. Tributos

En lo que se refiere a los tributos, el objetivo principal del actual gobierno es incrementar la recaudación. En Guatemala la actual presión tributaria es de 10.8% del PIB y el gobierno se ha establecido como meta incrementarla al 13.2%. La base de contribuyentes parece estar bastante concentrada en grandes empresas. La SAT reporta unos 300 contribuyentes grandes, unos 1700 contribuyentes medianos y un número enorme de pequeños contribuyentes. Dado que la DINEL –y nuestra estimación– reporta cerca de 200 mil empresas, es claro que los pequeños contribuyentes son muy numerosos pero probablemente contribuyen muy poco en la recaudación agregada. En la práctica, la administración tributaria se ha organizado de tal forma que mientras las empresas medianas y grandes se analizan a nivel central –con sectoristas específicos– las pequeñas empresas se analizan o atienden en las dependencias regionales.

Las normas sobre tributación admiten la existencia de un régimen especial para pequeños contribuyentes. Este tiene dos variantes: el régimen simplificado anual–donde los negocios determinan el impuesto mensualmente, pero lo pagan por trimestre calendario vencido–y el régimen de cuota fija (o régimen del 5%) donde se contribuye un 5% de los ingresos totales y el negocio queda exente de la declaración anual del IVA y del pago al impuesto a la renta. Esta opción puede representar un ahorro considerable para ciertos negocios, considerando que el régimen general considera un IVA de 12% y una tasa de impuesto a la renta de 31%. No obstante, según algunos entrevistados, no sería recomendable para aquellos negocios que operan con costos muy altos (o márgenes muy bajos de ganancia). A cambio, quienes se acogen a este sistema no pueden hacer uso del crédito fiscal.

No hemos encontrado evaluaciones sobre los resultados de estos regímenes. Sin embargo, data cualitativa recogida mediante entrevistas a informantes calificados, apunta a la idea de que en realidad el objetivo de estos regímenes no es la formalización de las pequeñas unidades económicas, sino la mejora en la recaudación, que es la preocupación principal de la SAT. Desde este punto de vista, la estrategia parece encontrar sus propios límites porque el objetivo final debería ser la formalización y cumplimiento de normas, y no exclusivamente la recaudación.

<sup>21</sup> Entrevista con el Dr Carlos Herrera, ex Viceministro Mipyme y uno de los promotores de la Ventanilla Ágil.

## RECUADRO 2

### EL RÉGIMEN DE TRIBUTACIÓN SIMPLIFICADA PARA EL PEQUEÑO CONTRIBUYENTE

El régimen simplificado del pequeño contribuyente, fue creado para personas individuales cuyas actividades sean de venta o de prestación de servicios y sus ingresos anuales no excedan de 60 mil quetzales. Existen dos variantes: a) el régimen simplificado anual (determinan el impuesto mensualmente, pero lo pagan por trimestre calendario vencido) y b) y el régimen de cuota fija (o régimen del 5%) Esta segunda variante es la que ha generado mayor discusión.

Se trata de un régimen creado para personas individuales que realizan actividades de ventas o servicios, cuyos ingresos anuales no excedan los 60 mil quetzales. Se excluye a aquellos que prestan servicios profesionales. Las personas acogidas a éste régimen pagarán una cuota fija trimestral del 5% de sus ingresos totales por ventas o prestación de servicios. No podrán deducir créditos fiscales.

Las Obligaciones del Régimen Simplificado de Cuota Fija 5% son:

- Para acogerse a éste régimen, los contribuyentes deberán solicitar autorización a la Administración Tributaria.
- Pagar trimestralmente el impuesto aplicando a sus ingresos totales por ventas o servicios, la tarifa equivalente al 5%.
- El pago deberá de realizarse en efectivo, dentro de los primeros diez (10) días hábiles de los meses de abril, julio, octubre y enero de cada año.
- Los contribuyentes que se encuentren en éste régimen solo podrán variar por cambio al régimen general de declaración mensual del impuesto.
- Quienes tengan autorización para pagar la cuota fija trimestral del 5% del IVA, quedan relevados de presentar:
  - La declaración anual del IVA.
  - Los pagos mensuales o trimestrales del Impuesto a la Renta.
  - La liquidación definitiva anual del Impuesto a la Renta.

Es un sistema que parece atractivo pues el IVA en el régimen general es 12% y el impuesto a la renta en el régimen general es de 31%. No obstante, algunos entrevistados sostuvieron que este régimen no sería recomendable si los negocios tienen costos demasiado altos.

Fuente: Acuerdo Gubernativo n° 424-2006. Elaboración propia.

### 4.3.3. Regulación laboral y de seguridad social

La informalidad laboral, a diferencia de la informalidad empresarial, involucra un análisis diferente para trabajadores asalariados y para trabajadores por cuenta propia. Lo más común es el análisis de la relación laboral asalariada. Aquí se incluyen usualmente temas como el cumplimiento de los derechos laborales, incluyendo el salario mínimo y los beneficios laborales, así como temas asociados a la capacidad del Estado para verificar esta relación. La opinión mayoritaria es que la informalidad laboral ocurre mayormente en las empresas más pequeñas y principalmente en las zonas rurales del país, donde ni siquiera existen relaciones de asalariamiento. No obstante, también existe informalidad en empresas más grandes y los sectores modernos de la economía, donde una fuente de informalidad en la relación laboral se debe a que aparentemente se estaría haciendo abuso de los denominados contratos civiles (por honorarios o servicios no personales) para evadir legislación laboral.

En las entrevistas realizadas se encontró que una de las prioridades se refiere al sistema de inspección y en particular la reforma urgente de la Ley Procesal del Trabajo. Al parecer los conflictos pueden durar muchos años con la ley procesal actual. En Guatemala, existe relativo consenso respecto a que la capacidad inspectiva del Ministerio de Trabajo es reducida, no tanto por el número de inspectores, sino por sus competencias. En Guatemala los inspectores de trabajo solo pueden detectar las infracciones laborales, pero no sancionar. Las infracciones detectadas pasan luego al poder judicial (los tribunales), que es el que procesa y sanciona. De ahí el interés en el tema procesal. En suma, el tema de la inspección parece muy relevante y está actualmente en discusión en una comisión tripartita de diálogo social. Los empresarios apoyan la idea de una Superintendencia de Inspecciones (con directorio público y privado con el Ministro de Trabajo como su cabeza)<sup>22</sup>. La OIT ha elaborado un documento de verificación de

<sup>22</sup> Esta tendría dos intenciones: a) inspección/sanción y b) conciliación. Aparentemente, hay consenso con los trabajadores sobre este punto, pero hay diferencias en el articulado (han solicitado cooperación a OIT para que elaboren un articulado consensual).

metas con el anterior gobierno, que incluye políticas de incremento del cumplimiento, vía cultura del cumplimiento y trámites sencillos.

Con respecto a la seguridad social, el sistema actual se financia con contribuciones de los trabajadores asalariados: la tasa para el sistema de salud de 10% del salario (7% a cargo del empleador y 3% de los trabajadores) en tanto que la tasa para las pensiones ascienden al 5.5% (3.67% de los patronos y 1.83% de los trabajadores). La cobertura es superior al 40% de la PEA asalariada, considerando además que la contribución al IGSS es obligatoria solo para las empresas de tres a más trabajadores en la ciudad de Guatemala y de cinco a más en el interior del país.

- El Instituto Guatemalteco de Seguridad Social (IGSS) es consciente de que debe mejorar en cobertura del colectivo de trabajadores que por LEY está obligado a cubrir; además se están haciendo los estudios para tratar de incorporar a sectores que no cotizan actualmente, como es el caso de trabajadores domésticos y trabajadores agrícolas temporales. En estos casos, no se puede ofrecer un paquete igual al del trabajador formal, sino uno específico a la contribución. El reto para el IGSS es identificar un paquete de beneficios que los incorpore al sistema, pero que al mismo tiempo no socave la sostenibilidad financiera de la institución. Evidentemente entienden que habrá algunos grupos que no pueden contribuir los cuales deberían estar cubiertos por la asistencia social vía impuestos.
- Para el tema de la cotización mencionaron un programa que se podría aplicar en el caso de grupos de difícil recaudación como los trabajadores agrícolas o los obreros de la construcción. También se ha discutido con la SAT la posibilidad de una recaudación única—en la medida que la SAT tiene mayor número de contribuyentes—pero hay discusión sobre la forma en que se administrarían estos recursos.
- En lo que se refiere a la fiscalización el IGSS está aplicando políticas anti—evasión. Ha modernizado sus instrumentos y equipos. Los resultados, a juicio de los entrevistados, han sido positivos.
- Finalmente, otro aspecto importante es mejorar la calidad de los servicios para que el trabajador pueda exigir su afiliación a la empresa. Si los servicios que se brindan no son de calidad, la contribución tiende a parecerse más a un impuesto. En este sentido, es probable que el aumento sostenido de los afiliados en los tres últimos años, esté directamente relacionado con las mejoras que se están implementando en la prestación de los servicios.

Todas estas iniciativas se ven limitadas, sin embargo, por algunos riesgos que enfrenta el sistema de seguridad social. Así por ejemplo, según algunos entrevistados, el Estado de Guatemala (incluyendo las municipalidades) le debe a la Seguridad Social unos US \$ 1,700 millones de dólares como contribuyente y como patrón 100 millones más. Otro riesgo mencionado es que se viene discutiendo una posible fusión del IGSS con el Ministerio de Salud, lo cual genera un clima de inestabilidad en materia de seguridad social.

Finalmente, también se menciona que en el caso del IGSS los inspectores son pocos y su función ha sido ineficiente, aunque recientemente ha mejorado. Así, según los entrevistados, el sistema debería ser tal que el inspector se incorpore dentro de una nueva cultura de transparencia, en donde sea un elemento esencial de apoyo para implementar los mecanismos de control y de cruce de datos electrónicamente, incluso con otras instituciones, lo cual elevaría la probabilidad de detección.

#### **4.4. Desarrollo empresarial (capacidad de cumplir)**

El tema del desarrollo empresarial involucra diversas actividades en Guatemala, donde destacan las actividades relacionadas a las microfinanzas y los servicios de desarrollo empresarial.

### 4.4.1. Microfinanzas

Los proveedores de servicios de microfinanzas son los bancos, cooperativas y Organizaciones para el Desarrollo Financiero (OPDF). Hacia el 2005, estas entidades movilizaban alrededor de más de 3 mil millones de quetzales, con unos 268 mil clientes<sup>23</sup>.

La discusión sobre el tema de las microfinanzas en Guatemala parece bastante activa. En el 2008, entró en vigencia la Ley de Garantías Mobiliarias y se estaban discutiendo la Ley de Microfinanzas y la Ley de garantías recíprocas.

En el caso de la Ley de Microfinanzas, su importancia se asocia al hecho de que parte del conjunto de entidades de microfinanciamiento no están incorporadas en el sistema financiero del país, especialmente las OPDF. En la legislación del país, existe una Ley de Bancos y de Cooperativas, pero no una Ley que regule el trabajo de las OPDFs. Los representantes de las OPDFs, agrupados en varias redes, han planteado su interés en que el Estado regule este sector a través de una legislación específica. Esto les permitiría ser supervisados y al mismo tiempo captar recursos del público, de líneas de crédito del exterior o de donaciones. Un sistema de microfinanciamiento que opera con niveles de intermediación muy bajo, tiene pocas y hasta mínimas probabilidades de incidencia e impacto sobre los resultados empresariales más importantes.

**CUADRO 11**  
**GUATEMALA. LEYES EN DISCUSIÓN SOBRE MICROFINANZAS**

Proyectos de Ley	Descripción
Ley de Microfinanzas	<ul style="list-style-type: none"> <li>El sistema de microfinanzas esta compuesto por: los Bancos, las cooperativas y los denominados Organismos Privados de Desarrollo (OPDs).</li> <li>Existe una Ley de Bancos y de Cooperativas pero no una Ley que regule el trabajo de las OPDs. Los representantes de las OPDs, agrupados en varias redes, han planteado su interés en que el Estado regule este sector a través de una legislación específica. Esto les permitiría ser supervisados y al mismo tiempo captar recursos del público o de líneas de crédito del exterior o de donaciones.</li> <li>Esta en discusión una ley de Microfinanzas. Un punto de discusión es que el Estado, a través del Ministerio de Economía, los quiere definir como sociedades anónimas ante lo cual las OPDs se oponen.</li> </ul>
Ley de garantías mobiliarias (Decreto del Congreso 51-2007 del 24 de Octubre de 2007)	<ul style="list-style-type: none"> <li>Así como el sistema financiero ya utiliza garantías inmobiliarias para sus créditos (casas, terrenos, etc.), esta Ley propone crear un marco jurídico que coadyuve a que las personas puedan dar en garantía una serie de bienes muebles. Asimismo propone la creación del Registro Electrónico de Garantías Mobiliarias.</li> <li>El reto es definir un registro de garantías mobiliarias que permita facilitar el financiamiento de los empresarios pequeños y al mismo tiempo el prestamista tenga alguna garantía para la devolución del crédito. Este registro, todo parece indicar, estará a cargo de una institución que lo administrara.</li> <li>Ley de garantías mobiliarias entro en vigencia a partir del 1 de enero. El reglamento se aprobó a fines del 2008. (Decreto del Congreso 48-2008) En enero del 2009 empezó a funcionar el Registro de Garantías Mobiliarias (RGM), a cargo del Ministerio de Economía. A los dos meses de funcionamiento, el Registro de Garantías Mobiliarias (RGM), contaba con 91 inscripciones de garantías mobiliarias de empresas, que ven en esta figura una forma de tener acceso al crédito en el sistema financiero formal, por un monto de \$20 millones, aunque la mayoría para empresas grandes.</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia.

Por otro lado, la Ley de garantías mobiliarias resulta bastante interesante. La idea es bastante simple: así como el sistema financiero ya utiliza intensamente garantías inmobiliarias para sus créditos (casas, terrenos, etc.), en el caso de los préstamos pequeños se podrían pensar en garantías mobiliarias (equipos, artefactos, etc.). Aquí el reto en realidad ha sido definir un registro de garantías mobiliarias que permita facilitar el financiamiento de los empresarios pequeños y al mismo tiempo el prestamista

<sup>23</sup> Narzin y Maldonado (2009). Estos autores citan como fuente al Boletín de Servicios Financieros del Viceministerio de Mipyme.

tenga alguna garantía para la devolución del crédito. Al respecto, el reglamento de esta Ley se aprobó a fines del 2007 y en la práctica el reglamento entro en operación a inicios del 2009. Este sistema es interesante porque puede ser un incentivo a la formalización.

Un límite importante al acceso de las empresas más pequeñas al crédito tiene relación con su costo. Según los entrevistados, las tasas de interés para créditos a las microempresas pueden superar fácilmente el 60% anual. Estos altos costos son explicados, según las entidades de micro financiamiento, por dos elementos principalmente: altos costos operativos de trabajar con microempresas y el hecho que tienen restricciones para acceder a líneas de crédito más amplias—lo cual explica también su interés en la Ley de Microfinanzas. Según ellos mismos, las líneas que se suelen conseguir en los bancos tienen una tasas de alrededor de 12% anual lo cual sumado a sus costos operativos determinan tasas de interés tan elevadas.

Existen algunas iniciativas para reducir o inducir a reducciones en la tasa de interés. En el Viceministerio de Desarrollo de la Mipyme, existen dos experiencias bastante conocidas. Una de ellas es el Fondo de Desarrollo de la Micro y pequeña empresa, un fideicomiso constituido en 1987 con donaciones y préstamos, que a mediados del 2008 manejaba unos 243 millones de quetzales. En este fondo, la tasa de interés que se cobra a los empresarios es fijada por el Consejo Nacional, de acuerdo con las políticas que rige el programa (según el Viceministro Mipyme, a fines del 2008, la tasa a la que debía llegar el crédito al productor era 12% como máximo). La segunda experiencia es el denominado Programa Global de Crédito para la Mipyme, un programa de Gobierno que facilita líneas de crédito sobre todo a BANRURAL a una tasa de interés baja, pero al mismo tiempo pone como condición que el costo al empresario no sea muy alto (21% según Narzim y Maldonado 2009). Esta experiencia se inició en 1994 con financiamiento del BID, aunque empezó a operar en 1998. La percepción de los entrevistados es que ha venido funcionando relativamente bien, aunque su principal debilidad es que se trata de un fondo pequeño (unos 10 millones de dólares)<sup>24</sup>.

Desde el lado privado también existen experiencias importantes. Algunas de las entidades de microfinanciamiento más grandes son precisamente privadas (como Genesis Empresarial por ejemplo, que maneja un programa de Bancos Comunes). Sin embargo, por lo general las entidades de microfinanciamiento no exigen a sus clientes que sean formales, lo cual es ciertamente válido desde el objetivo de hacer llegar el crédito a sectores que usualmente no acceden a él. No obstante, también existen algunas propuestas específicas y pequeñas para la formalización al sector Mipyme. Así por ejemplo, en la Fepyme (Federación de la Pequeña y Mediana empresa Guatemalteca) existen dos experiencias que parecen relevantes:

- Un mecanismo de “presentación” o “introducción” de Pymes afiliadas a la Fepyme, al sistema financiero, específicamente el Banrural. Según Fepyme esta presentación institucional, les permite reducir el interés de 20% a 13% en los préstamos que el Banrural otorga a estas Pymes.
- Tarjeta de abastos, que se ha desarrollado también con Banrural. Funciona como una tarjeta de crédito pero solo para una Pyme con su proveedor. Surge ante la observación de que muchas Pymes tienen que pagar en efectivo a sus proveedores y a veces no disponen de efectivo sino hasta después de realizar las ventas. Así, mediante esta tarjeta de abastos la Pyme le paga a su proveedor, y este cobra en el Banrural, es un mecanismo que facilita liquidez para las transacciones. El costo parece ser bajo. En la práctica la transacción consiste en que una empresa grande que financia en sus ventas a pequeños y medianos compradores, pueda venderles al contado por medio de una tarjeta. Previo a ello, los pequeños y medianos compradores son analizados por el banco y se les asigna una línea de crédito específica con el proveedor. Al hacer la transacción, el proveedor recibe de inmediato su dinero y el pequeño comprador paga al contado y automáticamente adquiere el financiamiento del Banrural. Aunque al inicio no se cobraba ninguna comisión al proveedor posteriormente se empezó a cobrar. En síntesis, el proyecto para el banco consiste en desembolsar créditos en cuenta corriente por medio de tarjetas de débito y con un destino específico.

<sup>24</sup> Entre las más importantes están Génesis Empresarial y FUNDAP.

#### 4.4.2. Servicios de desarrollo empresarial

En el caso de los Servicios de Desarrollo Empresarial (SDE), destacan actualmente tres programas<sup>25</sup>:

- El programa de desarrollo económico Desde lo Rural. Es un programa multi-institucional cuyo centro es el desarrollo de negocios: se trabajará con los municipios y se tiene previsto financiar 348 planes de negocios con lo cual se generarían unos 300 mil empleos.
- El programa de Apoyo a la Mype<sup>26</sup>. Financiado por la Unión Europea (€ 6,000,000), el Gobierno de Guatemala (€ 2,000,000) y los Beneficiarios (€ 50,000)<sup>27</sup>. El proyecto financia distintos tipos de actividades de servicios de desarrollo empresarial, las cuales van desde los servicios a las empresas—como capacitación, asistencia técnica, asesoría y consultoría—hasta iniciativas para el mejoramiento del acceso al mercado y la promoción del asociacionismo—como financiamiento de ferias de muestras y cumbres empresariales. Uno de los principales proveedores de SDE es el Instituto Técnico de Capacitación y Productividad (INTECAP), aunque también participan algunas sociedades mercantiles y ONGs<sup>28</sup>. Este proyecto también ha financiado la iniciativa de “Sistema de Crédito, Ahorro y Contabilidad”, SICRACO, para mejorar la transparencia en la ejecución de iniciativas de apoyo a las MIPYME<sup>29</sup>, la cual se encuentra actualmente en un segundo esfuerzo de implementación e incluye cuatro módulos: i) sistema de contabilidad; ii) sistema de información gerencial; iii) sistema de indicadores de impacto y; iv) sistema de administración de cartera. En el 2005, facilitó la creación de un directorio de servicios de desarrollo empresarial en el Viceministerio de desarrollo de la MIPYME, y, un año después se instauraron 7 oficinas en el interior del país.

#### RECUADRO 3 PROYECTO ASDI, DESARROLLO ECONOMICO DESDE LO RURAL

Los objetivos del programa son: mejorar la competitividad de las cadenas productivas de base rural con fuerte participación indígena; Fortalecer las capacidades de las instituciones públicas del Programa para promover el desarrollo y la competitividad territorial y hacer la pre inversión necesaria para poder ejecutar los fondos del préstamo BID y Banco Mundial de una manera eficiente y oportuna.

La población meta del Programa es la población rural, mayoritariamente indígena y cercana a la línea de pobreza, actualmente vinculada o con potencial de vincularse a asociaciones productivas o empresas rurales.

El Proyecto dura 3 años, y tiene los siguientes componentes:

- Componente 1: Inversiones en Encadenamientos Productivos, que incluye 4 subcomponentes: a) subcomponente de Servicios de Desarrollo Empresarial, b) acceso a servicios financieros, c) acceso a infraestructura productiva pública o asociativa y d) acceso a telecomunicaciones.
- Componente 2: Fortalecimiento de capacidades institucionales de gestión territorial
- Componente 3: Gestión, Monitoreo y Evaluación
- Componente 4: Apoyo al fortalecimiento de capacidades institucionales para ejecutar prestamos de BID y Banco Mundial.

Fuente: SEGEPLAN 2006.

- El Programa Foguami. Denominado “Fortalecimiento de la Posición de Guatemala en los Mercados Internacionales”, cuyo objetivo principal es contribuir al crecimiento equitativo y sostenible de la economía y del empleo, a través del fortalecimiento del comercio exterior hacia los mercados regionales y europeos, el impulso a la inversión extranjera y el incremento de la competencia y la competitividad.

<sup>25</sup> En el 2009, empezara un nuevo proyecto, auspiciado por el BID.

<sup>26</sup> Eso proyecto sigue a un Programa de Apoyo al Sector Informal de Guatemala (PROSIGUA) de la Unión Europea y el Ministerio de Economía Guatemalteco (1998-1999), el cual financio algunos estudios sobre las barreras a la formalización de las MIPYME. <http://www.infomipyme.com/Docs/GT/Offline/informal.htm>

<sup>27</sup> <http://apoyoamypes.mineco.gob.gt/>

<sup>28</sup> <http://www.mineco.gob.gt/mineco/mipyme/boletin2.htm>

<sup>29</sup> El primer esfuerzo consistía de la implementación y diseminación de un software. Sin embargo, el software presentaba una serie de problemas que limitaron su uso.

Como hemos mencionado, un proveedor principal en el mercado de SDE en Guatemala es el INTECAP. El INTECAP es un organismo autónomo, creado en 1972 cuya misión es *“formar y certificar trabajadores y personas por incorporarse al mercado laboral, así como brindar asistencia técnica y tecnológica en todas las actividades económicas, para contribuir a la competitividad y al desarrollo del país”*<sup>30</sup>. Se financia con aportes de los empresarios—el 1% de la planilla—y la recaudación se realiza a través del IGSS (por tanto no están incluidas las empresas de menos de tres trabajadores). Quienes aportan tienen acceso a los cursos que brinda el INTECAP pagando solo el 50% del costo (hasta hace poco era totalmente gratis) pero los que no son aportantes deben pagar el 100%. Un tema de preocupación es que como las empresas más pequeñas son las que menos aportan, tienen menos acceso a la formación que ofrece el INTECAP. Más preocupante aún es el caso de quienes no están incluidos, como los trabajadores por cuenta propia o los negocios familiares. En cualquier caso, el INTECAP ha intentado mejorar el acceso de las pequeñas empresas a través de convenios con los municipios, que reciben 12% del presupuesto nacional<sup>31</sup>. No obstante, estas acciones específicas parecen claramente insuficientes frente a la dimensión de las necesidades del sector Mipyme.

El sector privado tiene sus propios programas. Por ejemplo, la FePyme y la Agexport tienen un programa denominado “Pyme exporta” que consiste en identificar a Pymes con potencial exportador a través de una convocatoria y un comité de selección. Una vez identificada la Pyme, la Agexport diseña un programa de apoyo específico, que se traduce en un programa de capacitación que dura aproximadamente 6 meses y luego brinda acompañamiento. Es un programa pequeño pero interesante y con alta tasa de éxito exportador (principalmente debido al proceso de selección): a pesar de que la convocatoria fue masiva, se presentaron 45 microempresas a la convocatoria, de las cuales se seleccionaron 15 con las cuales se trabajó el programa y de ellas 13 ya están exportando. El empresario paga alrededor de 3,500 quetzales y el programa paga 3,500 dólares. También mencionaron otros programas como la Escuela de negocios Fepyme, donde se impartirían conocimientos para la formalización y un Programa de asesores internacionales.

---

<sup>30</sup> Decreto N° 17-72 Ley orgánica del Instituto Técnico de Capacitación y Productividad (INTECAP).

<sup>31</sup> El número de participantes del INTECAP fue de 215 mil en el 2005, 255 mil en el 2006 y 159 mil en el 2007. En el 2007 se inició la política de cobros. Antes era gratis. Por tanto, hay como 100 mil menos que no se capacitan en la actualidad.



## V. Experiencias de formalización en Honduras<sup>32</sup>

---

Honduras tiene una población de 7.6 millones de habitantes y su mercado laboral involucra una PEA de 2.8 millones de los cuales 2.7 millones se encuentran ocupados. La tasa de desempleo es del 3%, siendo esta mayor en el ámbito urbano que en el rural. La tasa de informalidad, según la OIT, ha fluctuado en las últimas décadas entre el 50% y el 60%, aunque en el 2006 se ubicó en 43%. Aunque no se cuenta con un dato exacto, algunos estiman que el aporte de las Mipymes al PIB puede estar entre el 20% y el 25%.

### 5.1. Aspectos generales

Es conveniente poner en perspectiva el fenómeno de la informalidad, distinguiendo entre formalidad empresarial y formalidad laboral. En el primer caso, necesitamos tener una idea del número de empresas en el país. ¿Cuántas empresas existen en Honduras? Es bastante difícil saberlo por las condiciones precisamente de informalidad en las que operan muchas de ellas y por el hecho de que no existe mucha información regular sobre empresas en el país<sup>33</sup>. Sin embargo, un ejercicio de aproximación agregado resulta posible en base a las encuestas de hogares si se suman todos aquellos que declaran tener un negocio. Así, aplicando este ejercicio a las encuestas de hogares del año 2007, se llega a la conclusión de que en Honduras existieron en ese año alrededor de 1 millón 150 mil personas que declararon tener un negocio. De estas, 1 millón 70 mil se categorizan como negocios unipersonales (empresas conducidas por trabajadores por cuenta propia) y/o “negocios familiares” (empresas conducidas por trabajadores por cuenta propia que laboran con ayuda de familiares sin remuneración). El resto, es decir, 80 mil personas declararon tener empresas que tenían trabajadores asalariados a su cargo, de las cuales casi 74 mil eran microempresas.

---

<sup>32</sup> Para la elaboración de esta sección, el estudio contó con la valiosa colaboración de Donaldo Ochoa.

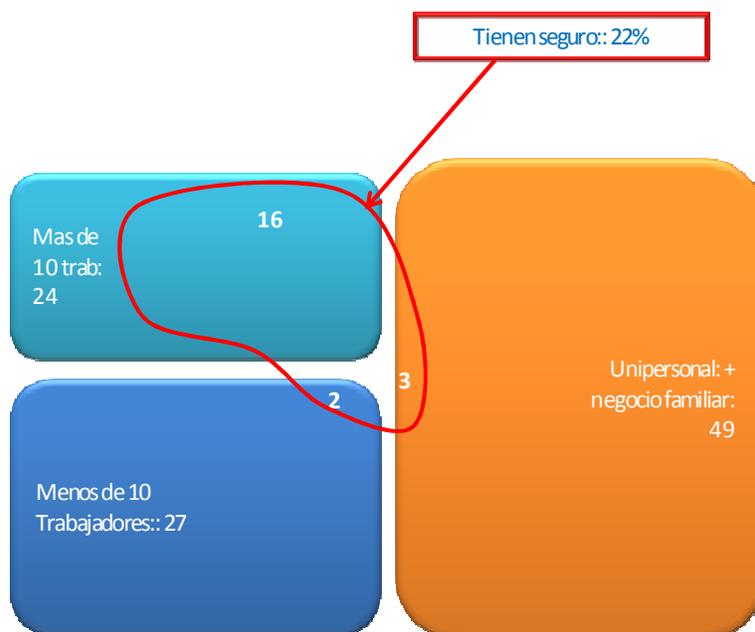
<sup>33</sup> Existe discusión sobre el número de empresas. El Banco Central de Reserva estima unas 800 mil empresas, aunque la Cámara de Comercio estima unas 300 mil. Ante ello, se ha puesto en marcha el Censo Nacional Mipyme en coordinación con el Instituto de Estadística (INE).

El Instituto Hondureño de la Seguridad Social tiene registradas unas 22 mil empresas. Por consiguiente, si se comparan ambos números, el número de empresas registradas y el número de empresas con asalariados, la tasa de formalidad empresarial por el lado de la seguridad social ascendería al 28%.

Para el caso de la formalidad laboral, es necesario analizar la estructura del mercado de trabajo. Aquí contamos con información de 2007. De los 2.8 millones de ocupados en el país, alrededor de 1.3 millones de trabajadores son asalariados, de los cuales cerca de 200 mil son del sector público y alrededor de 1.1 millones son asalariados del sector privado. El registro ante el Instituto Hondureño de la Seguridad Social (IHSS) asciende a unos 624 mil cotizantes, es decir, el 22% del empleo total y cerca del 50% del empleo asalariado.

Para profundizar en el análisis de la formalidad en cada tipo de unidad económica, hemos elaborado un “mapa de la formalidad laboral” con información del año 2007. En este mapa se ha excluido a los trabajadores del sector público y a los trabajadores domésticos, es decir, el universo son solo quienes trabajan en negocios privados. El mapa muestra que casi 50% de esta parte de la fuerza laboral trabaja en unidades unipersonales, o en negocios familiares. El 27% de los trabajadores son asalariados de empresas de hasta 10 trabajadores y el resto son asalariados en empresas de 10 y más trabajadores. Se observa que la mayor parte del empleo, se concentra en trabajadores por cuenta propia, que unidos a trabajadores familiares no remunerados explican casi la mitad del empleo en el país.

**GRÁFICO 10**  
**HONDURAS. MAPA DE LA FORMALIDAD LABORAL, 2007**



Fuente: Instituto nacional de estadística Honduras, XXXV EPHPM 2007.

Nota: Los porcentajes en los recuadros suman el empleo en negocios privados (se excluye sector público y trabajo doméstico). Lo mismo aplica para afiliación a seguridad social.

Los datos del 2007, permiten analizar el nivel de aseguramiento en cada estrato. Se observa que la formalidad es muy reducida entre los trabajadores autónomos y los negocios familiares. Al interior del empleo asalariado, la formalidad crece con el tamaño de la empresa.

Este es un tema importante porque ayuda a establecer prioridades. Según los entrevistados, en Honduras se distinguen dos grandes sectores de interés para el análisis de las políticas de formalización.

En primer lugar el sector de las Mipyme, que es donde se registran las tasas más altas de informalidad. En segundo lugar, el denominado “sector social de la economía” o sector donde la propiedad de los medios de producción es social o colectiva (cooperativas por ejemplo). La participación de la economía de propiedad social es elevada en Honduras, pues se estima que alrededor de 500 mil trabajadores estarían involucrados en este sector, lo cual representaría cerca aproximadamente un 20% de la PEA ocupada total<sup>34</sup>.

## 5.2. Marco institucional y legal

Entre las principales instituciones que tienen relación con el proceso de formalización se puede mencionar inicialmente a aquellas vinculadas a la regulación por parte del Estado. Entre estas destacan:

- La Dirección Ejecutiva de Ingresos (DEI), que es la encargada de la formalización legal, pues tiene a su cargo recaudar los tributos. Ha estado concentrada en la mejora de las finanzas públicas y municipales.
- El Ministerio de Trabajo, que establece normas y estándares laborales, así como es también responsable de la inspección del trabajo.
- El Instituto Hondureño de la Seguridad Social, encargado de la provisión de la seguridad social y su cumplimiento.

En segundo lugar, se debe mencionar a entidades específicas como la subsecretaría Mipyme en el Ministerio de Industria y Comercio, que es el órgano rector para este tipo de empresas. En otro nivel, se ubica el Consejo Nacional Mipyme (Conamipyme), creado en 2000 y compuesto por participantes del sector público y privado. Se crea como una instancia interinstitucional de consulta y de coordinación de los esfuerzos del sector público y privado en el campo del fomento de la micro, pequeña y mediana empresa. Tiene como objetivo apoyar el desarrollo y fortalecimiento empresarial, para así aumentar la productividad de estas unidades económicas, propiciando una mayor competitividad de sus productos o servicios, en procesos eficientes de integración sectorial a fin de estabilizar y generar empleos, mejorar el nivel de ingreso y la calidad de vida de la población vinculada a este sector de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa, prestando atención al enfoque de género. Entre sus mesas de trabajo destacan una mesa de entorno o clima de negocios, una mesa de servicios financieros y una mesa de desarrollo empresarial.

---

<sup>34</sup> Una representante del sector social de la economía, indicó que en el 2003 tenían afiliados como a 4,478 empresas y medio millón de trabajadores dueños de estas empresas. Incluyendo a familiares serían como 2 millones de personas: un tercio del país. Para pertenecer a este colectivo se requiere: ser dueño, inversionistas, trabajadores y usuarios

## CUADRO 12 HONDURAS. MARCO INSTITUCIONAL

Institución/entidad	Descripción
Subsecretaría Mipyme	Se crea en enero del 2008. Esta adscrita a la secretaria de Industria y Comercio. Hasta el 2007, era la Dirección General de Fomento a la Micro, Pequeña y Mediana Empresa y del Sector Social de la Economía, que fue creada en el año 2001. Tiene como objetivo "fomentar la competitividad de las micro, pequeñas y medianas empresas, mediante la creación de políticas y estrategias en consulta con los diferentes actores del sector"
Comisión Nacional de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (CONAMIPYME)	Se crea en el año 2000 como una instancia interinstitucional de consulta y coordinación de los esfuerzos del sector público y privado en el campo del fomento de la micro, pequeña y mediana empresa. Tiene como objetivo apoyar el desarrollo y fortalecimiento empresarial para aumentar la productividad de estas unidades económicas, propiciando una mayor competitividad de sus productos o servicios, en procesos eficientes de integración sectorial a fin de estabilizar y generar empleos, mejorar el nivel de ingreso y la calidad de vida de la población vinculada a este sector de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa, prestando atención al enfoque de género.
Política Nacional de Fomento y Desarrollo de la Mipyme, Estrategia de Reducción de la Pobreza-Actualizada a Junio de 2008	Se lanza en el 2008, en la que se propone generar un marco legal regulatorio que permita armonizar la legislación económica del país a fin de impulsar un modelo que corresponda al desarrollo de la MIPYME a través de una propuesta de ley presentada al Congreso Nacional. Tiene como meta la reducción de la pobreza al 2015 en 24 puntos porcentuales, a través de la promoción de un crecimiento Pro-pobre. Incorpora el "enfoque de activos", el cual considera de importancia la focalización en la mejora de capacidades y oportunidades para la población pobre. Dentro de los elementos indispensables a incorporar se consideran los servicios empresariales-financieros y de desarrollo empresarial, promoción de nuevos mecanismos y canales de comercialización, las diversas formas de colaboración interempresarial, y la gestión de conocimiento en las diversas formas de empresa. Se menciona como áreas estratégicas la creación de oportunidades, participación en el mercado y aumento de la productividad, dentro de la cual se enmarca como meta el identificar y registrar al menos 50,000 Mipymes, equivalentes al 20% de lo que se estima existen en el sector informal. Uno de los objetivos principales es la estimulación al desarrollo productivo y competitivo de la micro, pequeña y mediana empresa y del Sector Social de la Economía.

Fuente: Elaboración propia en base a:

Subsecretaría Mipyme: Fuente: <http://www.sic.gob.hn/>

Comisión Nacional de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (CONAMIPYME): Decreto Ejecutivo 008-2000. (<http://faolex.fao.org/docs/pdf/hon24012.pdf>)

Política Nacional de Fomento y Desarrollo de la Mipyme:

Fuente: <http://www.infomipymehonduras.com/uploaded/content/category/740888136.pdf>

Estrategia para la reducción de la pobreza – Actualizada. República de Honduras. Tegucigalpa. Junio 2008.

## RECUADRO 3 LOS OBSTÁCULOS Y DEBILIDADES DE LAS MIPYME EN HONDURAS

El documento de Política Mipyme reconoce como principales obstáculos y debilidades en este sector:

- Escaso Acceso a Fuentes de Financiamiento, debido a una reducida oferta de dichos servicios y de difícil acceso para las MIPYME.
- Escaso Acceso a Servicios de Desarrollo Empresarial, pues existe un sesgo en el acceso a estos servicios hacia empresas mayor tamaño, ubicados en zonas urbanas, con más liquidez, riqueza, educación y capacidad productiva.
- Escasez General de Información, debido a la presencia de fallas de mercado que impiden la interacción eficiente de los oferentes y demandantes de información comercial y empresarial.
- Elevados Costos de Transacción, asociados a los trámites que deben realizar las MIPYMEs para formalizarse y la gestión de los negocios (contratación de empleados, temas impositivos, etc.), que son demasiado complejos y demandan tiempo y esfuerzo.
- Centralización de la Gestión del Empresario.- Una característica de las MIPYME, especialmente en las Micro y Pequeñas Empresas, es la falta de diferenciación entre las funciones directivas y las gerenciales, que en general, son cumplidas todas por el dueño de la empresa y sus familiares. Además se debe destacar que usualmente existe un bajo nivel de profesionalización de la gestión.
- Escasos Niveles de Inversión, ya que la inversión es más bien de tipo coyuntural y no de largo plazo.
- Ausencia de una Conducta Exportadora Sostenida en el Tiempo, asociado a las propias estrategias exportadora de las MIPYME como a los diferentes requerimientos arancelarios y no arancelarios que se deben cumplir para exportar productos, lo que desalienta a las MIPYME para el acceso a los mercados externos.

Fuente: Política Nacional de Fomento y Desarrollo para la Competitividad de las Mipymes 2008-2012.

En tercer lugar, existen documentos de política. Uno de ellos es la Política Nacional de Fomento y Desarrollo de la Competitividad de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa 2008–2012. En este documento se reconoce a las MIPYMES como “una importante fuente de empleo especialmente para la mano de obra no capacitada o excedente ...y ...en aquellas áreas geográficas en las cuales las grandes empresas no están presentes y por tanto se convierten en importantes distribuidoras del ingreso... con lo que ayudan a la creación de una sociedad más equitativa, es por esta contribución y la capacidad de generar empleo que necesita una definición e instrumentalización de estrategias y políticas públicas que contribuyan al incremento de su competitividad para fortalecer sus capacidades y facilitar su aporte al desarrollo del País”. Este documento ha identificado las principales restricciones al desarrollo de las Mipyme.

#### RECUADRO 4 LA LEY MIPYME EN HONDURAS

Aprobada en Enero del 2009, esta Ley busca asegurar a las Mipymes un tratamiento diferenciado y simplificado en los campos administrativo, tributario, provisional, laboral, crediticio y de desempeño económico, y asegurar el fortalecimiento de su participación en el proceso económico y social. Contempla, la simplificación de los trámites administrativos, la creación de una ventanilla única, e incentivos como la exoneración del pago del Impuesto a la Renta a empresas que no sobrepasan el millón de lempiras en utilidades y la exoneración del pago del Impuesto sobre ventas para la importación de maquinaria, equipo y materia prima empleada en su producción. La creación del fondo será por 11 millones de lempiras para brindar asistencia técnica a los microempresarios hondureños.

Las principales características de esta Ley son:

- Regula y establece un fondo Mipyme (una suerte de fideicomiso)
- Estandariza el mercado de servicios de desarrollo empresarial. Por ejemplo, ya existen bonos con el programa PROSEDE ejecutado por Certec.
- Promueve la cooperación empresarial, a través principalmente de la asociatividad
- Promueve la tecnología, a través de una alianza con COHCIT e INFOP.
- Regula sobre las compras de bienes y servicios por parte del Estado
- Un fondo de crédito de alrededor de 100 millones de Lempiras
- Incorporación del sector social de la economía
- Adicionalmente se trata de dar impulso a la oferta exportable.

Fuente: Decreto N° 135-2008.

Aquí también se puede mencionar a la estrategia para la reducción de la pobreza (RP), que es un programa con un alto componente de desarrollo productivo ejecutado a través de alcaldías.

En Enero del 2009, se aprobó la Ley Mipyme. Esta Ley busca asegurar a las Mipymes un tratamiento diferenciado y simplificado en los campos administrativo, tributario, provisional, laboral, crediticio y de desempeño económico, así como asegurar el fortalecimiento de su participación en el proceso económico y social. Contempla la simplificación de los trámites administrativos, la creación de una ventanilla única, e incentivos como la exoneración del pago del Impuesto a la Renta a empresas que no sobrepasan el millón de lempiras en utilidades, y la exoneración del pago del Impuesto sobre ventas para la importación de maquinaria, equipo y materia prima empleada en su producción. Además, crea un fondo para brindar asistencia técnica a los microempresarios hondureños. Según el Ministerio de Trabajo, el principal aporte de esta Ley es que ordena los componentes de apoyo a la competitividad de la Mipyme.

## 5.3. Experiencias de reducción de costo/beneficio

### 5.3.1. Registro

Para el caso del registro, existe una Ley de Simplificación Administrativa del año 2002. Según Honduras Compite, el país avanzó significativamente en la eliminación de barreras con la aprobación de la Ley de Simplificación Administrativa: antes de la Ley, registrar una empresa tomaba en promedio 141 días y después de ella este mismo procedimiento duraba 80 días.

**CUADRO 13**  
**HONDURAS. EXPERIENCIAS DE SIMPLIFICACIÓN ADMINISTRATIVA**

Iniciativa	Descripción
Ley de Simplificación Administrativa	Fue dada en el año 2002. Antes de la Ley, registrar una empresa se tomaba en promedio 141 días y después de ella este mismo procedimiento duraba 80 días (según Honduras Compite).
Comité de Simplificación Administrativa para Empresas (Honduras Compite)	<p>Busca coordinar las iniciativas de simplificación de trámites en el país.</p> <p>Ha ejecutado diversos proyectos con resultados importantes:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Proyecto de Registro Mercantil. Reducción del tiempo para registrar una empresa. Se paso de 25 días en enero2005 a 1 día en marzo2007.</li> <li>• Proyecto de eliminación de requisitos para afiliarse a una empresa al seguro social: Se eliminaron tres requisitos en la afiliación de empresas al seguro: Permisos de Operación, Permisos de Explotación de Transporte, Permisos de Centros de Educación. Se paso de 90 a 30 días la afiliación al seguro social.</li> <li>• Permiso de operación simplificado en las Alcaldías Municipales Distrito Central y San Pedro Sula. (incluye: Apertura de un negocio (primera vez), Renovación de permiso de operación (anual), Permiso de Rótulo (para ciertos tipos), Cambio de Actividad Económica, Cambio de Dirección, Cambio de Nombre, Cierre de Negocio).</li> <li>• Reducción el tiempo para emitir un Permiso de Operación. Se paso de 30 días en Enero 2006 a 3 días en Marzo 2007.</li> <li>• Registro de la Propiedad Inmueble (Instituto de la Propiedad) Reducción del tiempo para Registrar una Propiedad: De 31 días en Enero 2005 a 6 días en Marzo 2007.</li> <li>• Proyecto Portal empresarial. Para los sectores de vivienda y turismo. El proyecto Portal Empresarial consiste en que el empresario pueda realizar en un solo lugar los trámites de ley, los cuales son aproximadamente 13 en 7 diferentes instituciones, para la apertura de una empresa.</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia en base a:

Ley de Simplificación Administrativa: Decreto Ejecutivo 255-2002

Comité de Simplificación Administrativa para Empresas (Honduras Compite): <http://www.hondurascompite.com/>

En el 2004, se creó el Comité de Simplificación Administrativa para Empresas (CSAE) como un ente mixto conformado por integrantes del sector privado y el sector público. El CSAE rápidamente alcanzó importantes logros como la reducción de los tiempos de respuesta del Registro Mercantil y del Instituto Hondureño de Seguridad Social. Ha ingresado también en otras áreas como la forestal, la vivienda y el turismo, y tiene entre sus planes ingresar a otras como los permisos laborales temporales, el Registro de Propiedad Intelectual y el tratamiento de la propiedad horizontal en el Registro de Propiedad Inmueble y hasta el Registro Tributario Nacional.

A nivel municipal también se han producido algunas experiencias, como por ejemplo, la de las municipalidades de Comayagua y Choluteca con la cooperación de la GTZ—donde se rediseñaron algunos procesos como los permisos de operación para que una empresa pueda operar legalmente, los permisos de construcción y el pago del tributo a los bienes inmuebles. Aquí se creó una ventanilla única de trámites (VUT), que funciona como enlace entre las diversas instancias que intervienen en el otorgamiento de

permisos, siendo así el único contacto entre empresario y municipalidad. Es responsable de brindar información y orientar al empresario en los requisitos y pasos a seguir para la obtención de licencias.

Seguramente, tomando en cuenta estas experiencias, el reporte de Doing Business 2008 considera que Honduras se encuentra dentro del grupo de los mayores reformadores de la región. Al 2008 el número de procedimientos agregados para iniciar un negocio eran 13 y el número de días 21, casi la tercera parte de lo que era en el 2004.

### 5.3.2. Tributos

En Honduras en la actualidad no existen diferencias en el tratamiento tributario por tamaño de empresa, aunque antes de la década de los noventa si habían tributos diferenciados.

La entidad encargada de la recaudación de tributos es la Dirección Ejecutiva de Ingresos. Esta entidad tiene un plan para incrementar la base de contribuyentes e identificar y registrar a los contribuyentes que incumplen con sus tributos. Esto se llevará a cabo mediante la realización de un censo, la actualización del padrón fiscal y el cruce de información. También planean incrementar la probabilidad de detección mediante planes anuales de fiscalización y auditar a contribuyentes que tienen una alta probabilidad de deuda o evasión. Asimismo, a mediados del 2008 estaba en elaboración un proyecto de la Ley Antievasión que: a) aumenta la productividad del gasto público, b) despersionaliza los trámites, c) Maximiza la gestión sin papeles (DEI virtual), d) Transparenta la Gestión, e) Reduce los costos del cumplimiento tributario y aduanero, asegura la meritocracia, utiliza criterios de riesgo y aumenta la autonomía de gestión de la DEI. Una de las medidas establece un mínimo de L. 50, 000 a partir del cual todas las operaciones se deben realizar a través de un medio del sistema bancario, diferente al dinero en efectivo.

### 5.3.3. Regulación laboral y de seguridad social

En cuanto a la regulación laboral, existen salarios mínimos diferenciados por tamaño de empresa (hasta 15 trabajadores y más de 15 trabajadores) y también salarios mínimos especiales (menores) para zonas de inversión y empleo (ZIE). El salario mínimo es pactado a través de un proceso de negociación entre empleadores, empleados y el gobierno (representado por la Comisión de Salario Mínimo) y cada parte se encuentra representada con igual número de miembros (tres por cada miembro)<sup>35</sup>.

Asimismo, en el 2008 el Ministerio de Trabajo estaba desarrollando un Plan de Empleo Digno. Entre los resultados más importantes, este plan esperaba generar unos 400,000 empleos dignos para el periodo 2006–2009 y 650,000 para el 2010–2015.

Por el lado de la seguridad social, desde fines de los noventa, todas las empresas deben cotizar (antes solo debían cotizar las empresas de cinco o más trabajadores). Las tasas de la contribución son de 3% para las pensiones (2% paga el empresario y 1% el trabajador) y de 7.5% para la salud (5% empleador más 2.5% del trabajador). Hay un 0.5% adicional que debería poner el estado. Un aspecto notable es que en la contribución al Seguro de Salud existe un tope de 4,800 lempiras (este tope ha ido subiendo—era 600 lempiras en el 2001 y estuvo así por 40 años). Esto podría hacer potencialmente regresiva esta contribución.

Uno de los problemas más serios es el del financiamiento de la seguridad social (incluso, al parecer el Estado le debe una importante cantidad). Otro tema tiene que ver con la capacidad inspectiva, pues el cuerpo de inspectores del IHSS es de 56 para todo el país, y no existen mecanismos de vínculo con otros cuerpos de inspección como la inspectoría del trabajo y riesgo. De otro lado, la alta tasa de

<sup>35</sup> En enero de 2007 se acordó un salario mínimo diferenciado en 5 departamentos del país (Choluteca, El Paraíso, Olancho, Santa Bárbara y Valle): durante 10 años los trabajadores de esos departamentos ganarán 20 lempiras menos que el salario mínimo establecido en el país, con la expectativa de llevar inversión a dichos departamentos y este acuerdo estará vigente hasta el año 2017 (no todas las ramas económicas están involucradas).

informalidad en sectores no asalariados ha motivado a que el IHSS haya pensado ensayar algunas acciones para el sector no formal. Entre estas acciones se pueden mencionar:

- Un esquema para los trabajadores domésticos, en donde solo faltaba el reglamento.
- Servicios de enfermería para mercados de la capital (donde existen unos 5 mil afiliados).
- Un programa de jefas de hogar donde el mecanismo es 25% contributivo, 70% subsidio del estado y 5% subsidio cruzado desde clases de renta alta.
- Reconocen como un tema pendiente a los trabajadores por cuenta propia y los trabajadores temporales.

En el caso de las organizaciones del sector social de la economía, estas han tenido algunas experiencias pequeñas de aseguramiento de socios con la cooperación belga. El IHSS no participó. Una limitación es que los socios no mostraron disponibilidad a contribuir para hacer sostenible el programa.

## 5.4. Desarrollo empresarial

Hay numerosas iniciativas relacionadas con los servicios de microfinanzas y los servicios de desarrollo empresarial (o servicios no financieros).

### 5.4.1. Microfinanzas

En cuanto a microfinanzas, al parecer se ha producido una transformación en este sector<sup>36</sup>. Hasta hace poco el microcrédito era otorgado fundamentalmente por ONGs, o entidades microfinancieras sin formalización. En la actualidad, ya existe una organización del sector. Aquí ha jugado un rol importante la Fundación Covelo. Esta nació como un programa para Pymes con la cooperación de USAID y la ANDI. El objetivo fue brindar asistencia técnica a las entidades de microfinanciamiento. El sistema en general, hacia 1994 llegaba a bordear los 10 millones de lempiras. En la actualidad el sistema involucra unos 1,700 millones de Lempiras, atendiendo unas 160 mil empresas, y contando con unas 25 instituciones asociadas. Una de las acciones importantes es que en 1995 la Fundación Covelo decide impulsar la Ley de Organismos Privados de Desarrollo Financiero donde se establece que los que se acogen a esta ley tienen mayores beneficios y al mismo tiempo son regulados por la superintendencia de bancos.

Un problema principal es el elevado costo del crédito. Las tasas a las que se prestan a los pequeños productores superan en muchos casos el 20 y hasta el 30%. Ante ello, el gobierno establecerá un fondo donde la tasa de interés máxima será de 12%. Al tratarse de una intervención para regular o modular la tasa de interés, se ha generado toda una discusión sobre los efectos de esta intervención en el mercado de microfinanzas.

Sin embargo, el sistema de microfinanzas tiene una relación indirecta con el tema de la formalidad de las empresas, y más aun con la formalización de los trabajadores. En general, no se exigen requisitos de formalidad para ser clientes del sistema, y de hecho ahí se encuentra parte de la explicación del surgimiento de modalidades de crédito diferentes a la banca tradicional.

Existe discusión respecto de cómo se puede relacionar más el crédito con la formalización. Aquí se puede mencionar una experiencia de los productores cafetaleros, la cual consiste en un mecanismo de retención de una contribución sobre las ventas. Es decir, cuando se produce una venta, normalmente hacia el exterior, se retiene una fracción de la venta de manera obligatoria y así se constituye a un fondo individual que opera como aval o colateral en préstamos con el sistema financiero. Lo interesante es que si el productor no utiliza este fondo con fines de obtener un crédito, dado un plazo puede recuperar su retención. Se trata entonces de un mecanismo de ahorro para quienes comercian de manera formal. Existe una Ley que viabiliza este sistema. A raíz de esta experiencia, otros productores se han interesado (los palmeros, los azucareros, etc.). Hay un proyecto de decreto al respecto.

<sup>36</sup> Entrevista con el Dr Julio Urquía de la Andi.

Por otro lado, existe una propuesta elaborada sobre la Sociedad de Garantía Reciproca que se esta trabajando con el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE) sobre la base de una experiencia de El Salvador. Esta propuesta también se esta discutiendo en los otros países y consiste en formalizar el mecanismo a través del cual varias personas obtienen un crédito<sup>37</sup>.

## 5.4.2. Servicios de desarrollo empresarial

En el caso de los Servicios de Desarrollo Empresarial, el proveedor más importante de los SDEs es el Instituto Nacional de Formación Profesional (INFOP), creado en 1972. Tiene por objetivo “*contribuir al aumento de la productividad nacional y al desarrollo económico y social del país, mediante el establecimiento de un sistema racional de formación profesional para todos los sectores de la economía y para todos los niveles de empleo, de acuerdo con los planes nacionales de desarrollo económico y social y las necesidades reales del país*”<sup>38</sup>. Según un estudio reciente, durante el año 2003 el 63% del total de firmas del país contribuyó al INFOP, siendo en su mayoría PyMES las que no pagaron la contribución<sup>39</sup>.

**CUADRO 14**  
**HONDURAS. ALGUNAS INICIATIVAS DE DESARROLLO EMPRESARIAL**

Iniciativa	Descripción
Fondo de Servicios de Desarrollo Empresarial de Honduras (FOSEDEH),	Financiado con fondos BID, BCIE, USAID, y GTZ, este programa funciona función a un bono (un sistema de subsidio parcial y directo a la demanda de SDE) mediante el cual se brinda servicios de Capacitación, Diagnóstico y Asistencia Técnica, Matching Grants de Servicios para la Asociatividad Empresarial y Matching Grants para Servicios de apoyo a la Oferta para las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas. El costo es compartido con la Mipyme. A Octubre de 2005 había recibido la petición de 120 propietarios de Mipymes para capacitación, y 110 consultores habían ofrecido sus servicios. Un obstáculo observado es que muchas veces las unidades productivas solicitan primero la transferencia de dinero más que de capacitación  Estaba terminando en el 2008.
Ministerio de Trabajo	Plan de Empleo Digno: enfatiza actividades de empleabilidad y emprendedorismo. Según la Secretaría de Trabajo y Seguridad Social, a Abril de 2008, se había logrado una alianza estratégica con la secretaria de Industria y Comercio, la Integración Interinstitucional de la mesa sectorial de Empleo–Desarrollo Empresarial–Mipymes, la declaratoria de 5 Zonas de Inversión y Empleo (ZIE), la creación de mesas ciudadanas territoriales de empleo, y el diseño y avances de los siguientes proyectos e iniciativas: Proyecto Piloto de Apoyo a Jornaleros Agrícolas de Café, Formulación de la Estrategia Nacional de Provisión Social, entre otros.
GTZ–COHEP	Provisión de instrumentos de desarrollo empresarial: el Portal Empresarios en Línea, un directorio virtual y caja de herramientas, etc. Ahora COHEP ya lo maneja solo y GTZ se ha retirado
Estrategia de reducción de la pobreza	El 55% de este fondo se ha orientado al componente productivo (35% al componente social y 10% a fortalecimiento institucional). Este programa se ejecuta a través de las municipalidades. Este fondo se distribuye 30% de manera igual para todos los municipios, 62% en base aun índice de pobreza y 8% en base a población.  Existe discusión sobre el enfoque y los efectos de esta iniciativa. La posición oficial es que los municipios deben ser capaces de gerenciar programas de este tipo, en tanto que algunos entrevistados piensan el programa tiene mas de programa social que de apoyo a la competitividad de las Mipyme.  Habría que esperar los resultados de este programa (a inicios del 2009 se habían ejecutado más de 7 mil proyectos).
Ministerio de Finanzas	Actualmente tiene tres proyectos de desarrollo productivo en proceso que se basan en el financiamiento de planes de negocio: Pronegocios, Prorural y Promecon
COHCIT	INFOCENTROS

Fuente: Elaboración propia en base a entrevistas con informantes clave.

Una experiencia interesante es el caso del Fondo de Servicios de Desarrollo Empresarial de Honduras (FOSEDEH), con fondos provenientes del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Banco Centroamericano de integración Económica (BCIE), de la Agencia de Estados Unidos para la Cooperación

<sup>37</sup> Una descripción más detallada de una ley de este tipo se incluye en el caso de Nicaragua.

<sup>38</sup> Decreto-Ley N° 10 (emitido el 28/12/1972) Ley del instituto nacional de formación profesional.

<sup>39</sup> Auguste, Sebastián. *Política Laboral en Honduras. Su impacto social y su vínculo con la pobreza*. p. 78-79.

Internacional (USAID), y de la Agencia de Cooperación Alemana. Este programa opera en función a un bono (un sistema de subsidio parcial y directo a la demanda de SDE) mediante el cual se brinda servicios de capacitación, diagnóstico y asistencia técnica, matching grants de servicios para la asociatividad empresarial y matching grants para servicios de apoyo a la oferta para las micro, pequeñas y medianas empresas. El costo es compartido con la Mipyme. A mediados del 2008, el FOSEDEH estaba terminando. Un obstáculo observado es que muchas veces las unidades productivas solicitan primero la transferencia de dinero más que la capacitación, revelando así restricciones en el acceso al crédito.

Por otro lado, la estrategia presidencial de lucha contra la pobreza, también tiene relación con los SDE, ya que un 55% de su presupuesto (en su segunda etapa) se ha orientado al componente productivo (35% al componente social y 10% a fortalecimiento institucional). Este programa se ejecuta a través de las municipalidades. Se distribuye en un 30% de manera igual para todos los municipios, 62% en base a un índice de pobreza y 8% en base a población. Existe discusión sobre el enfoque y los efectos de esta iniciativa. La posición oficial es que los municipios deben ser capaces de gerenciar programas de este tipo, en tanto que algunos otros entrevistados piensan el programa tiene más de programa social que de apoyo a la competitividad de las Mipyme. Habría que esperar los resultados de este programa (en el 2006 se habrían ejecutado unos 1773 proyectos productivos).

El Ministerio de Finanzas, a mediados del 2008, tenía tres proyectos de desarrollo productivo en proceso, basados en el financiamiento de planes de negocio: Pronegocios, Prorural y Promecon. Por otra parte, el COHCIT tiene una red de INFOCENTROS que son centros de información para la población pero también para el desarrollo de negocios.

Desde el lado privado, una experiencia interesante ocurrió en GTZ a través de instrumentos de desarrollo empresarial con COHEP. El Portal Empresarios en Línea, un directorio virtual y caja de herramientas, etc. Ahora COHEP ya lo maneja solo y GTZ se ha retirado.

A esto hay que adicionar que también existen planes a futuro. Por ejemplo, la subsecretaría de Mipymes estaba desarrollando una propuesta de curso de desarrollo empresarial por TV (un canal de TV digital) con unos 52 módulos al año. También tenían una propuesta de un Centro de Tecnología para Mipymes.

## VI. Experiencias de formalización en Nicaragua<sup>40</sup>

---

Nicaragua es un país con una población cercana a los 6 millones de habitantes, con un alto componente rural. De estos, se consideran ocupados a poco más de dos millones. Los niveles de informalidad reportados por OIT son bastante elevados y se incrementaron del 50% en el año 1993 a alrededor de 60% en el año 2002.

### 6.1. Aspectos generales

A fin de contextualizar el fenómeno de la informalidad y las políticas implementadas, es necesario distinguir entre informalidad empresarial e informalidad laboral. En el caso de la formalidad empresarial es necesario establecer el número aproximado de empresas existentes en el país<sup>41</sup>. Esto se puede realizar de manera general a partir de las encuestas de hogares, tomando en cuenta el número de personas que declara tener un negocio. Aplicando este ejercicio a las encuestas del año 2007, se llega a la conclusión de que en dicho año unas 784 mil personas declararon tener un negocio. De estos, unos 456 mil eran negocios personales (trabajadores por cuenta propia), y otros 234 mil eran negocios familiares (trabajadores por cuenta propia con ayuda de familiares no remunerados). Unos 94 mil respondieron que tenían negocios en donde trabajaban con trabajadores remunerados, de los cuales 71 mil era microempresas, 19 mil eran pequeñas empresas y alrededor de 3 mil eran medianas y grandes empresas.

---

<sup>40</sup> Para la elaboración de esta sección, el estudio contó con la valiosa colaboración de Marbel Gamboa.

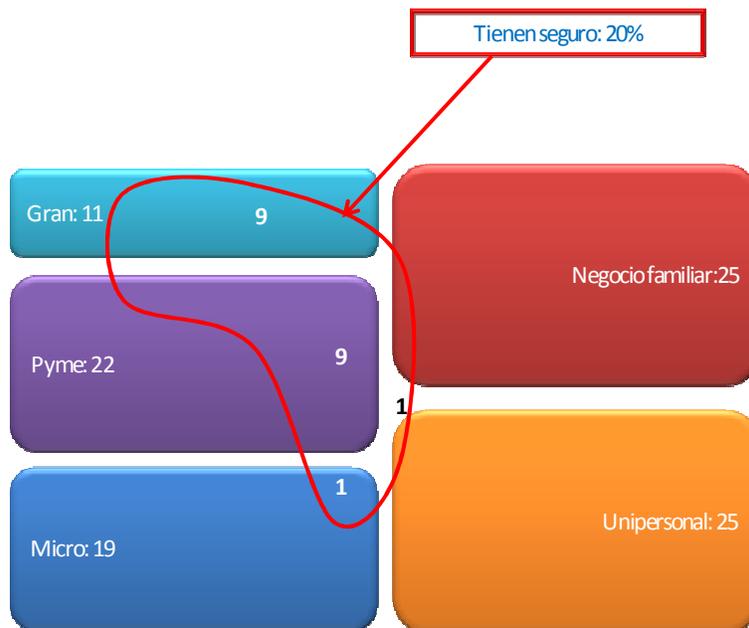
<sup>41</sup> Hacia el 2004, el Banco Central estimaba la existencia de unas 114 mil empresas sobre la base del Censo Económico Urbano del 2001, actualizado con datos administrativos al 2004.

El Instituto Nicaragüense de la Seguridad Social tenía registrados al 2007 alrededor de 15 mil empresas cotizantes que tenían trabajadores asalariados. Al comparar esta última cifra y la estimada en este trabajo (94 mil empresas con asalariados), esto significaría que la tasa de formalidad empresarial se sitúa alrededor del 16%. Es probable que la mayor parte de los negocios no registrados en el INSS son microempresas.

En el caso de la informalidad laboral, es necesario analizar la estructura del mercado de trabajo. El empleo total asciende a 2 millones de trabajadores. Los trabajadores asalariados, del sector público ascienden a 136 mil, en tanto que los de las empresas privadas, son más de 800 mil trabajadores. De estos, 281 mil, laboran en empresas privadas de menos de 5 trabajadores. Los trabajadores por cuenta propia unidos a los trabajadores familiares no remunerados alcanzan casi los 900 mil trabajadores. Al año 2008, el INSS tenía afiliados a unos 472 mil trabajadores, lo cual representa el 23% del empleo total, o el 45% de los asalariados del sector público y privado, que es su cobertura potencial. Ese sería un indicador de formalidad por el lado de la seguridad social.

Un análisis más detallado de la formalidad, se puede realizar estimando un mapa de formalidad laboral con la encuesta de Hogares del 2007.

**GRÁFICO 11**  
**MAPA DE FORMALIDAD LABORAL EN NICARAGUA (2007)<sup>a</sup>**



Fuente: Instituto nacional de información de desarrollo, XXIV Encuesta de hogares para la medición del empleo urbano-rural, 2007.

Nota: Los porcentajes en los recuadros suman el empleo en negocios privados (se excluye sector público y trabajo doméstico). Lo mismo aplica para afiliación a seguridad social.

<sup>a</sup> La tasa de tenencia de seguro de 18.5% difiere del 23% que resulta de sumar las afiliaciones al INSS. La diferencia se puede deber a desconocimiento por parte del trabajador sobre su afiliación, o a problemas muestrales en la encuesta.

Del 100% de los ocupados en negocios privados (se excluye a trabajadores públicos y trabajadores domésticos), aproximadamente 25% trabaja en negocios unipersonales y otro 25% en negocios familiares (trabajadores independientes en compañía de familiares). El 50% restante, trabaja en empresas con asalariados, de los cuales, el 19% trabaja en la microempresas, un 22% en la pequeña y mediana (Pyme) y un 7% en la gran empresa. Para analizar el tema de la formalidad laboral se asume que un trabajador es formal si cuenta con seguro de salud (es una pregunta común en las encuestas de hogares). Del total de

trabajadores incluidos en este mapa, el 20% tiene seguro. Sin embargo, este 20% está concentrado casi exclusivamente entre los trabajadores que laboran en empresas con asalariados. Así, el 82% de los trabajadores de la gran empresa cuenta con seguro, cifra que es 41% para el caso de la Pyme y 5% en el caso de la microempresa. Las tasas de aseguramiento entre quienes trabajan en negocios familiares y unipersonales, son estadísticamente no significativas, pues conjuntamente solo llega al 1%. Las políticas de formalización deben tomar en cuenta estas diferencias para identificar prioridades.

## 6.2. Marco institucional y legal

Entre las principales instituciones relacionadas con el tema de la formalización se debe mencionar en primer lugar, a aquellas asociadas al quehacer normativo y regulatorio del Estado, entre ellas:

- La Dirección General de Ingresos del Ministerio de Finanzas que es la encargada de la normatividad sobre tributación y recaudación.
- El Ministerio de Trabajo, encargado de la normatividad laboral y su cumplimiento.
- El Instituto Nicaragüense de la Seguridad Social, encargado de proporcionar servicios de seguridad social –salud y pensiones– en el país.

A estas instituciones, también se les debe añadir aquellas relacionadas con las Mipyme, que usualmente son las empresas donde se observan los mayores niveles de informalidad. En primer lugar, se puede mencionar a la Dirección General de Desarrollo Empresarial, una instancia que depende del MIFIC. Existe también un Consejo Nacional de la Mipyme, el cual es un órgano de diálogo y de desarrollo fundamentalmente orientado a los territorios del interior del país. Por el lado del sector privado existe la Conimipyme, un organismo gremial de las Pymes.

En términos más operativos, se debe mencionar a las instancias de promoción sectorial, como el INPYME que se asocia al sector industrial, el INTUR relacionado al sector turístico, y el Instituto para el Desarrollo Rural orientado al sector agropecuario. Asimismo, se debe mencionar al programa Promipyme que tiene como objetivos específicos, promover, facilitar y contribuir a la creación y mejoramiento del marco regulatorio, de políticas y de estrategias que creen un mejor clima de negocios favorable para el desarrollo integral del sector MIPYME y su adecuada inserción en el comercio nacional e internacional. Finalmente, también se debe incluir a las más recientes Camipymes, creadas por la reciente Ley Pyme, como instancias de implementación de la política y de aplicación de la Ley. Se planea que todo lo relacionado a las Pymes irá convergiendo hacia las Camipymes, incluso las acciones de ventanilla única que describiremos más adelante. La meta al 2008 es que existan 12 Camipymes.

**CUADRO 15**  
**NICARAGUA. MARCO INSTITUCIONAL PÚBLICO DE APOYO A LA MIPYME**

Institución/entidad	Descripción
Dirección General de Desarrollo Empresarial	Esta adscrita al Ministerio de Fomento Industria y Comercio (MIFIC). Es la instancia gubernamental encargada del sector y tiene como propósito impulsar la productividad de las MYPE en una economía de mercado mediante la revisión continua de las políticas de fomento, la coordinación, supervisión y divulgación de los esfuerzos de los actores públicos y privados para su optimización.
El Consejo Nacional de la Mipyme	Es un órgano de diálogo y de desarrollo fundamentalmente orientado a los territorios del interior del país.
Camipyme.	Es una instancia de implementación de la política y de aplicación de la Ley. Estas instancias tienen un comité de apoyo empresarial con representantes electos de los gremios. Existen 9 centros actualmente. Aunque se le atribuye temas de registro único, es más que una ventanilla única. Se planea que todo lo relacionado a las Mipymes irá convergiendo hacia las Camipymes incluso la ventanilla única. La meta al 2008 es que existan 12 Camipymes.

(continúa)

**CUADRO 15** (conclusión)

Institución/entidad	Descripción
Entidades de Promoción sectorial	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Instituto Nicaragüense de Apoyo a la Pequeña y Mediana Empresa (INPYME). Creado en 1994, tiene como misión buscar "el fortalecimiento de la competitividad de las MIPYMES, el fomento y desarrollo de nuevos emprendimientos, ejecutando políticas, programas y proyectos orientados a ellos desde un compromiso social y ambiental". Es para el sector industrial.</li> <li>• Intur, para el sector turístico.</li> <li>• Instituto para el Desarrollo rural, para el sector agropecuario.</li> </ul>
PROMIPYME,	Tiene como objetivos específicos, promover, facilitar y contribuir a la creación y mejoramiento del marco regulatorio, de políticas y de estrategias que cree un mejor clima de negocios favorable para el desarrollo integral del sector MIPYME y su adecuada inserción en el comercio nacional e internacional. Busca unir los diferentes esfuerzos que se han realizado en Nicaragua, promover la participación de los diferentes actores, públicos, privados y la cooperación internacional, a fin de optimizar los recursos que se usan para apoyar al sector Mipyme y fomentar nuevos proyectos. Su ejecución esta a cargo del MIFIC y tiene una duración de 11 años, los cuales están divididos en 3 fases: 5 años la primera fase (2007–2011), y 3 años la segunda y tercera fase (2012–2014 y 2015–2017).

Fuente: Elaboración propia en base a:

Dirección General de Desarrollo Empresarial: <http://www.mific.gob.ni/dirFomento/index.htm>

El Consejo Nacional de la Mipyme: <http://prueba.mific.gob.ni/info/fomento/>

PROMIPYME/REGLAMENTO%20INTERNO%20Consejo%20Nacional%20MIPYME%20(propuesta%20para%20discusion).doc

PROMIPYME: <http://www.mific.gob.ni/promipyme/index.asp>

Todo este marco institucional se ha formalizado en la “Ley de Promoción, Fomento y Desarrollo de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa” (Ley MIPYME<sup>42</sup>), de enero del 2008, la cual tiene como objeto fomentar y desarrollar de manera integral la micro, pequeña y mediana empresa, propiciando la creación de un entorno favorable y competitivo para el buen funcionamiento de este sector económico de alta importancia para el país. El órgano rector de esta Ley es el Ministerio de Fomento, Industria y Comercio (MIFIC) por medio de su titular y con el INPYME como instancia ejecutora. De manera interesante, esta Ley ha sido impulsada por Conimypime y el Congreso.

<sup>42</sup> Un documento de política previo fue el Plan Nacional de Desarrollo Operativo (SECEP-Gobierno de Nicaragua 2004) establecido en el 2004 para lograr el desarrollo empresarial competitivo de las micro-pequeños y medianos establecimientos. Plantea hacer frente a una gama de restricciones tales como: la informalidad de las empresas, la falta de políticas sectoriales concertadas, fuerte deficiencia en la formación de recursos humanos tanto en aspectos gerenciales como técnicos productivos, un casi nulo uso de la tecnología y sistemas de información, entre otras. (OIT, 2008)

**CUADRO 16**  
**NICARAGUA. CARACTERÍSTICAS DE LA LEY MIPYME, 2008**

Dimensión	Descripción
Objetivo	El objeto de la ley es fomentar y desarrollar de manera integral a las Mipyme a través de la creación de un entorno favorable y competitivo para su buen funcionamiento.
Marco institucional	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Establece como órgano rector de la ley al Ministerio de Fomento, Industria y Comercio (MIFIC), y al Instituto Nicaragüense de Apoyo a la Pequeña y Mediana Empresa (INPYME), como ejecutor de las políticas.</li> <li>• Se crea el Consejo nacional Mipyme (CONAMIPYME), instancia de concertación, consulta y consenso entre gobierno central, gobiernos municipales, gobiernos de las regiones autónomas y el sector gremial de las Mipyme. Entre las funciones de CONAMIPYME, se encuentra la aprobación del plan nacional de promoción y formalización.</li> <li>• Se crea el Programa Nacional Multianual de Apoyo a la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (PROMIPYME), el cual estará dirigido por el MIFIC, su propósito es elevar y consolidar la competitividad e integrar en igualdad de condiciones a las Mipyme, tanto en el mercado nacional como internacional. Se crea también el Fondo de Financiamiento del PROMIPYME, para mejorar la capacidad de gestión y competitividad de las Mipyme's, conformado por recursos provenientes del presupuesto público, la cooperación internacional y el sector privado.</li> <li>• CAMIPYME: Centros de atención a las Mipymes, normadas por la ley Mipyme, la cual le encarga su creación al MIFIC, el que también será encargado de dirigirlos en coordinación con INPYME, para la aplicación de la ley Mipyme con un enfoque territorial y de encadenamiento productivo.</li> </ul>
Simplificación administrativa	Se crea el registro único de las Mipyme en el MIFIC, cuyo objetivo será identificar y categorizar a las Mipyme's conforme a la presente ley, y contar con una base de datos amplia que permita brindar la asistencia adecuada a las empresas.
Políticas de Promoción	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Las políticas y estrategias de fomento, promoción y desarrollo de las Mipyme están enfocadas en los siguientes temas: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Desarrollo empresarial,</li> <li>- Asociatividad empresarial,</li> <li>- Acciones educativas de capacitación y asistencia técnica, modernización tecnológica, servicios tecnológicos y su oferta.</li> </ul> </li> <li>• También se ocupa del acceso financiero de las Mipyme.</li> <li>• Capacidad comercializadora (a través de la promoción de un parque de ferias con ayuda del Estado, entre otras medidas) y el fomento de la cultura empresarial exportadora.</li> <li>• Se determina como prioridad la promoción de incentivos para las Mipyme's conforme a criterios de generación de nuevos empleos para sectores especiales, reinversión de utilidades, ubicación en municipios en situación de pobreza, exportación de ciertos productos, protección al medio ambiente, artesanías, entre otros.</li> <li>• Respecto a las compras estatales, se determina que las Mipymes se pueden asociar a fin de tener un mayor acceso tanto a las contrataciones públicas como privadas, esto incluye a las asociaciones en participación que se establezcan entre estas.</li> </ul>

Fuente: Decreto N° 17-2008, LEY DE PROMOCIÓN, FOMENTO Y DESARROLLO DE LA MICRO, PEQUEÑA Y MEDIANA EMPRESA (LEY MIPYME) LEY No. 645. Elaboración propia.

Por otro lado, se incorpora el concepto de compra del Estado en donde el 30% de las compras estatales deberían provenir de las Mipymes. Hay algunas iniciativas para cumplir con este requisito. Por ejemplo, se está tratando de flexibilizar la aplicación de la ley de contrataciones del estado, Ley 323, en el sentido de hacer contrataciones por montos de productos menores (por ejemplo, en vez de ordenar la fabricación de 1,000 pupitres, hacen contrataciones de 500 unidades por ejemplo) a fin de que las Mipymes puedan acceder. En todo caso se juntan varias PYMES para poder comprometerse en esta transacción.

Según Conimipyme el principal rol de esta ley es que le da legitimidad a las Mipyme y manda a crear condiciones para el desarrollo del sector. Asimismo, esta Ley trata de articular las acciones del estado a través de la creación de las Camipymes.

## 6.3. Experiencias de reducción de costo/beneficio

### 6.3.1. Registro

Según los datos del DB, el número de procedimientos para empezar un negocio es 6 (eran 10 en el 2004), y los días que toma para iniciarlos es 39 (eran 48 en el 2004).

La Ley Mipyme crea el Registro Único de las Mipyme en el MIFIC, cuyo objetivo será identificar y categorizar a las Mipyme's conforme a la ley, y contar con una base de datos amplia que permita brindar la asistencia adecuada a las empresas. Por otro lado, existe una ventanilla Única en la que se simplifican los trámites que involucran a la DGI, MIFIC y al gobierno local. La idea es que se permite el registro en un solo paso. Solo existe una y esta ubicada en Managua.

En el caso de la “*Ventanilla única de inversiones*” (son 13) su misión es garantizar la apertura rápida y transparente de empresas, ofreciendo al inversionista un servicio personalizado de alta calidad que asegure y conjugue una atención eficiente a sus gestiones ante el Estado. Entre los servicios que brinda destacan: la asesoría (asistencia de forma personalizada, información respecto a la documentación requerida, referencias legales, instituciones ejecutoras, personal clave de contacto, obligaciones asociadas; entre otras), servicio completo de Facilitación de Inscripción (para trámites básicos y obligatorios para el inicio de operaciones o inicio de gestión de adquisición de Bienes y Servicios por el Inversionista. Asimismo, se atiende peticiones de facilitación para trámites faltantes o pendientes), atención de Reclamos (de servicios que han sido brindados a través de esta ventanilla), reproducción de Documentación: ejecución de reproducción de la documentación a medida que avanza en el proceso de inscripción; de tal manera, que el interesado entrega la documentación mínima y necesaria, trasladando el costo de la reproducción en un costo por el servicio brindado; simplificando, la movilización misma del interesado en cada institución y la reproducción que éste debe de realizar por cada trámite que gestione individualmente.

### 6.3.2. Tributos

La Ley de equidad fiscal permite a las microempresas el pago de una cuota fija anual de 75 córdobas (por un periodo de un año y medio para la Microempresa y un año para la pequeña empresa) en reemplazo de todas aquellos pagos que tienen que ver con las ventas, incluidos el Impuesto Selectivo al Consumo y el arancel a los insumos y bienes de capital. Los beneficios son:

- Exoneración del Impuesto al Valor Agregado (15%) por compras de materias primas, bienes intermedios y bienes de capital.
- Exoneración del Impuesto al Valor Agregado (15%), y del Derecho Arancelario de importación (5% y 10%) para Importaciones.

Los beneficiarios son Empresas Formalizadas, Personas Naturales (cuota fija-régimen general) y Personas Jurídicas (cooperativas-sociedades anónimas). En la ley se menciona que es el Poder Ejecutivo el que elaborará la lista de bienes que integran las diferentes categorías de bienes que pueden ser exonerados. El Primer listado fue publicado en noviembre de 2003 e incluye productos destinados a la pequeña industria artesanal, entre los cuales se incluyen productos empleados como materias primas, bienes intermedios y de capital. El 20 de Noviembre de 2005 se publicó el segundo listado. El 18 de Julio de 2007 se publicó el tercer listado. No hemos encontrado una evaluación del impacto de esta Ley.

El país también cuenta con zonas francas con regímenes legales especiales.

### 6.3.3. Regulación laboral y de seguridad social

Según el sector empresarial habría ocurrido un cambio en la política de salario mínimo, porque antes había el mecanismo de incrementar el Salario Mínimo en función a la inflación, en tanto que en tiempos

recientes se habría dado un incremento de 37% nominal en 8 meses, y la inflación subió 16%. Asimismo, los reajustes al salario mínimo ahora se hacen de manera semestral y antes era anual. Un incremento real de los salarios mínimos no es positivo ni negativo per se; todo depende de su nivel inicial, la magnitud del incremento y la elasticidad empleo-salario mínimo. Dado que existe un mecanismo institucional de discusión y dialogo del salario mínimo, habría que fortalecer esta instancia para establecer si su nivel inicial era ya elevado, o muy bajo, y en qué niveles se sitúa la elasticidad del salario mínimo respecto del empleo, para establecer sus efectos. En cualquier caso, aquí parecería recomendable fortalecer esta instancia de dialogo eventualmente y acordar metas de largo plazo que hagan predecible la evolución del salario mínimo tanto para trabajadores como empleadores.

Otro tema importante en el plano laboral es el de la inspección. El sistema de Inspección del Ministerio del Trabajo tiene dos sub sistemas.

- Primero, el subsistema de Inspección laboral regulado por la Ley de Inspectoría del trabajo y vigila el contrato Individual de Trabajo, los Salarios, disciplina laboral, convención colectiva, derecho al seguro social, igualdad y no discriminación; y el trabajo de adolescentes. Para casos especiales coordinan con el Ministerio de Salud y el Instituto Nicaragüense de Seguridad Social-INSS-así como con Higiene y Seguridad del mismo MITRAB. Para este subsistema el MITRAB cuenta con 102 inspectores, de ellos 15 están en Managua y el resto en las cabeceras departamentales y algunos municipios importantes.
- Segundo, el subsistema de inspección de higiene y seguridad en el trabajo (Ley de H. y S., No. 618) que cuenta con unos 31 inspectores, de los cuales 16 están en Managua y 15 en las cabeceras departamentales, asegurándose uno para cada una de las zonas especiales (RAAN, RAAS y Río San Juan). Coordinan con el INSS para casos especiales. Sin embargo cada uno de los dos subsistemas hace sus inspecciones de forma separada.

Por el lado de la seguridad social, esta se financia con una tasa de 21.5%, (incluye salud, pensiones y salud ocupacional) que incluye un 6.25% de parte del trabajador y un 15% del empleador. Al año 2008 el INSS tenía registradas a 15 mil empresas y mas de 470 mil trabajadores lo cual representa un incremento significativo respecto de 1998, fecha en que habían 7 mil empresas y 250 mil afiliados. Aún existen problemas de falta de formalización de empresas y de trabajadores, en tanto se ha observado que algunas empresas no reportan a todos sus trabajadores. Un aspecto central en esta problemática, según el INSS, es que “no se visibilizan los beneficios” del seguro social, por lo que los trabajadores no exigen ese beneficio. Actualmente la agenda del INSS radica en institucionalizar los procesos: afiliación, inspección y cobranza. Adicionalmente mejorar los servicios. Según el INSS para esto no se necesita más recursos sino mejor organización.

Otro aspecto es que según el INSS existe una ley que limita el gasto administrativo del INSS, el cual paso de 15 a 20% en 1998 a 8% en el 2000 y 5% en el 2008. Esto ha debilitado la calidad del servicio. En otros países se habla de 3 a 4% pero es probable que esos niveles se alcancen en un plazo más largo. Para fines de promover el cumplimiento de la afiliación a la seguridad social, el INSS esta trabajando un proyecto conjunto con el Ministerio de Trabajo para fortalecer la inspección. Se está diseñando un mecanismo de comunicación a través de un formulario o formato. El INSS tiene 80 inspectores solo en Managua que concentra la mayor parte del empleo del país.

## 6.4. Desarrollo empresarial (capacidad de cumplir)

### 6.4.1. Microfinanzas

En el caso de las microfinanzas, existe un sistema actual de microfinanzas que moviliza alrededor de 250 millones de dólares de cartera con un 3.5% de morosidad, y los proveedores de servicios de microfinanzas están organizados en redes. Al margen de esto, existen diversas iniciativas tanto por el lado de la regulación, como por el lado de programas específicos.

En el caso de la regulación, existe discusión sobre la Ley de Garantías Recíprocas, la ley de fideicomiso, la ley de leasing y la ley de factoring.

#### RECUADRO 5 LEY DEL SISTEMA DE SOCIEDADES DE GARANTÍAS RECÍPROCAS PARA LA MICRO, PEQUEÑA Y MEDIANA EMPRESA

Se aprobó en junio del 2008 con el objetivo de facilitar a las Mipymes el acceso al financiamiento, las contrataciones y adquisiciones públicas y privadas a través de avales, fianzas y otras garantías, denominadas para efectos de esta Ley como "garantías financieras o de pago", así como brindar capacitaciones y asesoramiento técnico, económico y financiero. Según la Ley, la Superintendencia de Bancos y otras Instituciones Financieras (SIBOIF) será el órgano regulador. Las Sociedades de Garantías Recíproca se conformarán con dos tipos de socios:

- Socios partícipes, que son las mismas empresas del Sector de la MIPYME quienes tendrán el 50% del capital, se requieren mínimo 50.
- Socios protectores quienes tendrán el 50% del capital, es necesario por lo menos 1.

Solamente los socios partícipes podrán hacer uso de las garantías, avales u otros instrumentos que la sociedad emita. Para constituir una SGR se requiere un capital de mínimo de 4.2 millones de córdobas

Las SGR podrán: a) Otorgar a favor de sus Socios Partícipes, avales, fianzas y otras garantías financieras; b) Brindar asesoría financiera y servicios conexos; c) Efectuar inversiones de conformidad con lo estipulado en la presente Ley y lo que establezca en los estatutos; d) Constituir depósitos en instituciones financieras bajo supervisión de la SIBOIF; e) Adquirir, vender, alquilar, dar en arriendo, permutar y de cualquier forma disponer de los bienes muebles e inmuebles, que fueren necesarios para su funcionamiento; f) Efectuar las operaciones análogas y conexas de su giro ordinario y en cumplimiento al objeto prescrito en esta Ley, en el acta de constitución y en sus estatutos; g) Contratar Reavales para los avales, fianzas y garantías otorgados a los Socios Partícipes; h) Aceptar bienes muebles e inmuebles y otras garantías, cuando la comisión de riesgo lo determine; i) Realizar convenios con instituciones financieras para facilitar el acceso al crédito de sus Socios; j) Participar con carácter de socio en la creación de la sociedad de reaval de cobertura nacional junto con otras SGR's y socios protectores; k) Otras operaciones que apruebe la SIBOIF. También podrán invertir sus recursos líquidos, en Títulos Valores emitidos por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP), el Banco Central de Nicaragua (BCN) y entidades autorizadas por la SIBOIF. Excepcionalmente podrán adquirir acciones, valores y otros instrumentos de oferta pública de sociedades mercantiles nacionales y transadas en la Bolsa de Valores de Nicaragua.

No se les permite, otorgar créditos directos o indirectos a sus socios, entidades del Estado y a las municipalidades. Tampoco, otorgar avales, fianzas u otras garantías a sus socios protectores, a personas naturales y/o jurídicas que no sean Socios Partícipes. No pueden efectuar operaciones de intermediación financiera, ni intermediar y ofrecer seguros y otras que sean incompatibles con la finalidad de la sociedad, ni tampoco prestar servicios a los socios partícipes por más del 5% del fondo patrimonial de la SGR.

La Ley también contempla la creación de un fondo para el desarrollo de las SGR para las MIPYME con el objeto de promover su desarrollo. La administración del fondo estará a cargo de la Financiera Nicaragüense de Inversiones (FNI), y contará con un capital inicial de 40 millones de córdobas aportados por el Estado, y estará constituido con recursos provenientes del Estado, del presupuesto general de la República y de fuentes de financiamientos alternas complementarias, vinculadas a la cooperación internacional y sector privado.

Fuente: Elaboración propia en base a Ley del sistema de sociedades de garantías recíprocas para las micro, pequeña y mediana empresa -Ley N°663.

Quizás la más importante discusión este en la Ley de Sociedades de Garantías Recíprocas (GR), que es un mecanismo que podría ayudar en los procesos de formalización. Una Sociedad de Garantía Recíproca es básicamente un grupo articulado en función al crédito que debería permitir constituir un

aval para el financiamiento de cualquiera de los miembros de la sociedad. En esta sociedad, puede haber un socio protector. La Sociedad de Garantía Recíproca es un instrumento de promoción empresarial que facilita el crédito a las Mipyme, se asemeja a una sociedad anónima respecto al capital social y a la responsabilidad de los socios por deudas sociales, pero predomina el carácter mutualista respecto a los derechos de los socios. Son sociedades Mercantiles especializadas en emisión de avales o garantías de carácter multisectorial. Aunque tienen que ofrecer garantías sólidas a terceros, tienen que estar dominadas por pequeñas y micro empresas, por lo que se incluye la exigencia de estar constituidas formalmente por Micro, Pequeñas y Medianas Empresas. Los Socios partícipes son las personas jurídicas o naturales que pertenecen a las Mipymes y que participan en el capital social de la Sociedad de Garantía y pueden solicitar sus servicios. Los Socios Protectores son personas naturales o jurídicas nacionales, extranjeras, públicas o privadas que participan en el capital social de la Sociedad de Garantía, no pueden solicitar avales o servicios de la sociedad de garantía. Estas sociedades deben constituir un Fondo de Provisiones Técnicas, con carácter solidario que formará parte de su patrimonio para reforzar la solvencia de la sociedad, cuya cantidad mínima será del 5% de la cartera de riesgo vigente. Su constitución necesitará previa autorización de la Superintendencia de Bancos y de otras instituciones Financieras, el cual se constituirá en su organismo regulador.

Adicionalmente, a mediados del 2008, existían proyectos para ampliar el financiamiento a este sector. Así por ejemplo, el plan Usura Cero, que se orienta a mujeres empresarias del sector comercio organizadas en grupos de 5 a 10. Asimismo, estaba en proyecto un Banco de Fomento “Produzcamos” o Banco de la Producción con un fondo de unas 500 millones de córdobas con el objetivo de desarrollar al sector agropecuario y a la Mipyme industrial.

#### **6.4.2. Servicios de desarrollo empresarial**

En el caso de los servicios de desarrollo empresarial, el más importante proveedor es el INATEC. Se trata de un mecanismo contributivo para la formación profesional, pero también se utiliza para los SDE. Las empresas contribuyen con un 2% sobre las planillas (nomina) para el financiamiento del INATEC, pero quienes fundamentalmente aportan son empresas más grandes. El Inatec tiene 33 centros a nivel nacional. Como no aportan mucho, las Pyme no tienen acceso a la formación que aquí se imparte de manera directa, pero sí a través de convenios con Mipymes. Estos convenios se realizan con Inpyme y con Intur principalmente.

Por otro lado, se debe mencionar al programa Promipyme, creado por la Ley Mipyme y parece ser central en la estrategia de apoyo a las Mipyme en los años venideros. Su antecedente fue el Pronamipyme. El Programa busca ayudar a emprendedores en la creación de empresa, por su capacidad de absorber a desempleados, subempleados, jóvenes y mujeres a la microempresa, debido a que es el mayor concentrador de empresas con el menor nivel de desarrollo productivo y tecnológico, y tienen una participación importante en la generación de empleo, sobretodo en regiones de extrema pobreza; y a empresas con capacidad de generar más valor agregado y que compiten a nivel nacional e internacional, ya que ayudan a reducir la brecha comercial, sustituyendo importaciones y generando exportaciones. Respecto al sector informal, el Programa busca crear un clima favorable de negocios para la creación y formalización de empresas, por lo que se priorizarán acciones y mecanismos que lleven a la formalización; para que una empresa se formalice debe sentir que esto le ofrece beneficios, por lo que el programa buscará otorgar trato diferenciado y especial al sector Mipyme en aspectos tributarios, laborales y de seguridad social.

**CUADRO 17**  
**NICARAGUA. ALGUNOS INSTRUMENTOS PARA LOS SDE**

Instituto Nacional Tecnológico (INATEC),	<p>Se crea en 1991, como ente autónomo con personalidad jurídica y patrimonio propio. En 1994 se reconoce esta labor estableciendo entre sus fines y objetivos definir las políticas nacionales de formación profesional, administrar, organizar, planificar, ejecutar, controlar y evaluar las actividades del Subsistema de Formación Profesional, así como impulsar el desarrollo coherente y armonioso de los recursos humanos calificados y desarrollar la formación profesional en relación directa con los requerimientos de los sectores económicos nacionales y los intereses individuales de las personas.</p> <p>Las empresas contribuyen con un 2% sobre las ventas para el INATEC, pero quienes fundamentalmente aportan son empresas más grandes. El Inatec tiene 33 centros a nivel nacional. El trabajo con Mipymes se realiza a través de convenios, principalmente con Inpyme y con Intur</p>
Promipyme	Hay un programa denominado Promipyme. Este programa ha sido creado por la Ley Mipyme y parece ser central en la estrategia. Su antecedente fue el Pronamipyme.
Programa de Compras Estatales	La ley contempla que el gobierno debe gastar en compras estatales a las Mipyme el 30% de sus compras totales. Hay problemas relacionados a como se registra un proveedor del Estado.
Proyecto de innovación	Esta finalizando en el año 2008. Se permitía inversiones de 40% en maquinaria y equipo + 20% en infraestructura + 40% en servicios. Se tenía acceso a un reembolso del 60%. El máximo era de 40 mil dólares pero si se asociaban empresas el máximo era de 120 mil dólares. Se llegó a trabajar unos 106 proyectos. Existe una evaluación intermedia del 2005 y la evaluación final esta en proceso.

Fuente: Elaboración propia en base a:  
 Instituto Nacional Tecnológico (INATEC): <http://www.inatec.edu.ni/index.html>  
 Promipyme: <http://www.mific.gob.ni/promipyme/index.asp>

Un mecanismo de provisión son los Centros de Apoyo a las Mipyme (CAMIPYME), que prestan servicios de desarrollo empresarial, asociatividad, servicios financieros, desarrollo local, mercadeo y comercialización, y servicios de información. La Ley Mipyme también contempla el tema de compras estatales (30%), aun cuando se han observado problemas relacionados a cómo se registra un proveedor del Estado.

Asimismo, se debe mencionar que a mediados del 2008 estaba en sus etapas finales, un proyecto en MIFIC sobre innovación con el BID. El sistema permitía inversiones de 40% en maquinaria y equipo, más 20% en infraestructura, más 40% en servicios. Se tenía acceso a un reembolso del 60%. El máximo era de 40 mil dólares, pero si se asociaban empresas el máximo era de 120 mil dólares. Se llegó a trabajar unos 106 proyectos. Existe una evaluación intermedia del 2005 y la evaluación final esta en proceso. Otra experiencia interesante en esta área fueron los denominados “*kioskos tecnológicos*”, que consistían básicamente en un bus que llevaba computadoras con internet hacia zonas donde no había acceso a este servicio, y se enseñaba su utilización. Este proyecto ya ha acabado.

Por el lado privado existe un programa de bonos de capacitación gestionado por el INDE una ONG local.

## Bibliografía

---

- Auguste, Sebastián. Política Laboral en Honduras. Su impacto social y su vínculo con la reducción de la pobreza. Unidad de Apoyo Técnico – Gobierno de Honduras. Enero de 2008.
- Banco Mundial (2007) Informality. Exit and exclusion. DC.
- Banco Mundial (2008) Doing business data base [www.doingbusiness.com](http://www.doingbusiness.com)
- Castillo, Geovanny; Irma Gutierrez y Giovanni Stumpo (2007). Simplificación de trámites para la creación de empresas: la experiencia de Fundes.
- CEPAL, 1998. Panorama Social de América Latina.
- CEPAL, 2002. Panorama Social de América Latina.
- CEPAL, 2008. Anuario estadístico de América Latina y el Caribe 2008.
- González, D. (2006). Regímenes especiales de tributación para pequeños contribuyentes en América Latina IADB Washington.
- IBERPyme (2003) Los sistemas de garantías para la micro y la pyme en una economía globalizada: Latinoamérica. Seminario Internacional sobre Articulación Productiva - Guadalajara, Jalisco, MÉXICO – 13 – 15 de Octubre de 2003.
- International Finance Corporation (2007). Municipal scorecard.
- Mejía del Cid, Mayra (2008) Avances y Experiencias Plan Nacional para la Generación de Empleo Digno en Honduras. I Reunión de los Grupos de Trabajo de la XV Conferencia Interamericana de Ministros de Trabajo (OEA/CIMT). 15–17 de Abril, 2008 Montevideo, Uruguay.
- Narzim y Maldonado 2009. Políticas para grupos vulnerables en Guatemala. Documento de Trabajo CEPAL.
- OIT (2001) La sociedad de garantía recíproca.
- OIT (2003): Guidelines concerning a statistical definition of informal employment, endorsed by the Seventeenth International Conference of Labour Statisticians (November-December 2003); in: Seventeenth International Conference of Labour Statisticians (Geneva, 24 November–3 December 2003), Report of the Conference; Doc. ICLS/17/2003/R; International Labour Office, Geneva, 2003.

- OIT (2004) Measuring the informal economy: From employment in the informal sector to informal employment Working Paper No. 53 Document by Ralf Hussmanns Policy Integration Department Bureau of Statistics International Labour Office Geneva December 2004
- OIT (2006). Panorama Laboral de América Latina. Lima. Oficina Regional
- OIT (2007). La economía informal: hacer posible la transición al sector formal. Ginebra, 27-29 de noviembre.
- OIT (2008). Características de las microempresas y sus necesidades de formación en Centroamérica y República Dominicana. 1ª. ed. San José, C.R. : Coordinación Educativa y Cultural Centroamericana (CECC). Autores: Obando, Juan Carlos; Rojas, Lilliana; Zevallos, Emilio, 2008
- Palmade, Vincent y Andrea Anayiotos (2005). Rising Informality: Reversing the Tide. Viewpoint series, Note 298. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Piore, M. y Shrank Norms (2007). Regulations, and labour standards in Central America Eclac México.
- Portes, Alejandro, Lauren Benton y Manuel Castells (1989). The Informal Economy: Studies in Advanced and Less Developed Countries. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Sepulveda, L. and Syrett, S. (2007) 'Out of the shadows? Formalisation approaches to informal economic activity', Policy and Politics, vol.35, no 1, pp.87-104.
- Tokman, Victor (2004). Una voz en el camino. Empleo y equidad en América Latina. 40 años de búsqueda. Fondo de cultura económica México.
- Tokman, V. y Klein E. (1995). Regulation and the informal economy Rienner.
- Vuletin, Guillermo (2006). What is the Size of the Pie? Measuring the Informal Economy in Latin America and the Caribbean November.
- Webb, Richard y otros (2007). La construcción del derecho de propiedad. El caso de los asentamientos humanos en Peru. Lima
- Zevallos, Emilio (2007). Restricciones del entorno a la competitividad empresarial en América Latina. San José de Costa Rica: FUNDES.

### Documentos nacionales

- Diagnóstico del sistema financiero nacional que atiende al sector de la Mipyme urbanas y rurales. Tegucigalpa, Honduras, Junio de 2004. CONAPYME.
- Dirección Ejecutiva de Ingresos – Honduras: Plan Estratégico Institucional 2006 – 2010.
- Estrategia para la reducción de la pobreza. Informe de avance 2005. Secretaría de Estado del Despacho Presidencial. Unidad de Apoyo Técnica. Junio 2006.
- Principales logros de la SAG durante 2006 en el marco de la ERP en consonancia con el plan estratégico operativo del sector agroalimentario, 2006-2010. Secretaría de Agricultura y Ganadería (SAG). Unidad de Planeamiento y Evaluación de la Gestión (UPEG). Febrero 2006.
- Simplificación administrativa municipal: El establecimiento de una base para los gobiernos electrónicos. La experiencia de las municipalidades de Comayagua y Choluteca. GTZ – Programa de Fomento a la Economía y el Empleo.
- Informe final- Honduras: Hacia el fortalecimiento y transformación de los recursos tributarios de los municipios. Juan C. Gómez Sabaini. Agosto de 2003.
- La estrategia para la reducción de la pobreza de Honduras. Juan Ramón Cálix, Ministro de Educación Honduras.
- Estrategia para la reducción de la pobreza – Actualizada a Junio de 2008. República de Honduras. Tegucigalpa, Junio 2008.
- Guía para la formalización de las Mipyme. Cuaderno PYME N° 5. DIPYME. Dirección General de Fomento Empresarial. Ministerio de Fomento Industria y Comercio – Nicaragua. Abril 2008.
- Informe de Verificación de la Implementación de las Recomendaciones del Libro Blanco. Periodo Agosto 2007 – Enero 2008. Guatemala. Abril 2008.
- Programa de Desarrollo de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa Nicaragüense 2007–2017 (PROMIPYME). Managua, Junio 2007.
- Boletín informativo institucional: La DPYME informa. N° 7. Dirección de Políticas de fomento a las Pymes. Dirección General de Fomento Empresarial. Ministerio de Fomento, Industria y Comercio. Septiembre 2005.
- Plan Nacional de Simplificación Administrativa: Honduras. Fernando Aguilera. Director Secretaría Técnica. Comité de Simplificación Administrativa para Empresas. Foro Latinoamericano para la Mejora del Clima de Negocios a Nivel Municipal. Noviembre 2007.

**Páginas Web**

Web Secretaría de trabajo y seguridad social: <http://www.trabajo.gob.hn>

Web Instituto Nacional de Estadística – Guatemala: [www.ine.gob.gt](http://www.ine.gob.gt)

Web Doing Business: [www.doingbusiness.org](http://www.doingbusiness.org)

<http://www.elheraldo.hn>

Web Seguro Popular de México: [www.seguro-popular.salud.gob.mx](http://www.seguro-popular.salud.gob.mx)

[http://revistamarket.com/37\\_agosto1\\_2007/06\\_honduras\\_compite/honduras\\_compite.html](http://revistamarket.com/37_agosto1_2007/06_honduras_compite/honduras_compite.html)

Web Municipalidad de Tegucigalpa, Honduras: <http://www.lacapitaldehonduras.com>

Web Honduras Compite: [www.hondurascompite.com](http://www.hondurascompite.com)

<http://www.infomipymehonduras.com>



## **Anexos**

---



## Anexo Estadístico

**CUADRO A1  
DIFERENTES ENFOQUES PARA LAS POLÍTICAS DE FORMALIZACIÓN**

	Visión Legalista	Visión legal/progresista	Visión habilitadora (enabling)
Visión	Visión negativa sobre las consecuencias de la informalidad.	Visión más progresista, que ve la informalidad como una respuesta de los pobres a reglas mercantilistas del Estado.	Visión más permisiva respecto de la informalidad.
Causas	La economía informal es vista solamente en términos de evasión o elusión de impuestos, y por tanto como una actividad completamente negativa que debe ser perseguida, penalizada y erradicada.	La informalidad también tiene que ver con las imperfecciones en los sistemas regulatorios, que dan privilegios de participación legal o formal solo a una elite privilegiada.	Ve al emprendimiento en la economía informal como un activo a ser valorado y fuente de beneficios potenciales: emprendimiento, ayuda mutua, solidaridad social o inclusión social.
Políticas	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Corregir las causas fundamentales de la informalidad reduciendo altas cargas impositivas y complejos sistemas regulatorios del estado y "enforcing" la ley más vigorosamente.</li> <li>• Énfasis en el registro de los negocios, que es el primer encuentro entre empresarios y gobierno</li> <li>• Se asume que si estas causas con corregidas, los informales decidirán ser formales.</li> <li>• El Estado es el objetivo de la política.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• No solo enfatiza la reducción de costos de ser formal, sino también las reglas de juego del sistema formal.</li> <li>• Reforma del Estado a fin de democratizar el capitalismo dándole a los pobres el derecho a la propiedad privada.</li> <li>• Los pobres tienen activos que no son oficialmente reconocidos y no pueden ser convertidos en capital, y son por tanto capital muerto.</li> <li>• Se requiere instituciones que permitan a los activos físicos convertirse en capital vivo. Sistemas de propiedad que permitan utilizar dichas propiedades para obtener crédito y contratos que les permitan acceso a instrumentos legales que permitan transferir el valor de sus activos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Facilitar la transición hacia la economía formal:</li> <li>• Medidas tributarias focalizadas,</li> <li>• Reducciones en el impuesto al valor agregado,</li> <li>• Esquemas de vouchers o bonos.</li> <li>• Diversas medidas de apoyo a los pequeños negocios, como crédito por ejemplo.</li> <li>• Cuando la disponibilidad a ser formal se detecta, la política debería alentar y promover la formalización. Dado que quienes operan de forma informal no desean tratar con agencias públicas, se les debe acercar gradualmente tanto desde las reglas como en la inspección.</li> <li>• El nivel local es clave en este esquema.</li> <li>• También se sugiere enfatizar el análisis de la demanda laboral, mejorar las condiciones de trabajo de aquellos en el sector informal, y campañas de educación.</li> </ul>

Fuente: Sepulveda y Syrett (2007).

**CUADRO A2**  
**TRAMITES PARA INICIAR UN NEGOCIO Y OBTENER LICENCIAS EN PAÍSES SELECCIONADOS**

	2004	2005	2006	2007	2008
<b>Guatemala</b>					
<b>Empezar un negocio</b>					
Procedimientos (numero)	15	15	15	13	11
Duración (días)	39	39	39	30	26
<b>Obtener licencias</b>					
Procedimientos (numero)			22	22	22
Duración (días)			346	286	235
<b>Honduras</b>					
<b>Empezar un negocio</b>					
Procedimientos (numero)	13	13	13	13	13
Duración (días)	62	62	62	44	21
<b>Obtener licencias</b>					
Procedimientos (numero)			17	17	17
Duración (días)			184	184	125
<b>Nicaragua</b>					
<b>Empezar un negocio</b>					
Procedimientos (numero)	10	6	6	6	6
Duración (días)	48	39	39	39	39
<b>Obtener licencias</b>					
Procedimientos (numero)			17	17	17
Duración (días)			219	219	219

Fuente: Doing Business, web.



NACIONES UNIDAS

Serie

C E P A L

macroeconomía del desarrollo

## Números publicados

Un listado completo así como los archivos pdf están disponibles en

[www.CEPAL.org/publicaciones](http://www.CEPAL.org/publicaciones)

88. Experiencias de formalización empresarial y laboral en Centro América: Un análisis comparativo en Guatemala, Honduras y Nicaragua, Juan Chacaltana (LC/L.3079-P), No de venta S.09.II.G.66, (US\$10.00), 2009.
87. La tributación directa en América Latina, equidad y desafío: el caso de El Salvador, Maynor Cabrera, Vivian Guzmán (LC/L.3066-P), N° de venta: S.09.II.G.60 (US\$10.00), 2009.
86. Flexible Labour Markets, Workers' Protection and Active Labour Market Policies in the Caribbean, Andrew S. Downes (LC/L.3063-P), Sales No.: E.09.II.G.59 (US\$10.00), 2009.
85. Tributación directa en Ecuador. Evasión, equidad y desafíos de diseño, Jerónimo Roca (LC/L.3057-P), No de venta S.09.II.G.55, (US\$10.00), 2009.
84. La imposición en Argentina: un análisis de la imposición a la renta, a los patrimonios y otros tributos considerados directos, Oscar Cetrángolo, Juan C. Gómez Sabaini (LC/L. 3046), N° de venta: S.09.II.G.48 (US\$10.00), 2009.
83. México: Las dimensiones de la flexiguridad laboral, Clemente Ruiz Durán (LC/L.3033-P), N° de venta S.09.II.G.38 (US\$10.00), 2009.
82. El tipo de cambio real de equilibrio: un estudio para 17 países de América Latina, Omar D. Bello, Rodrigo Heresi, Ramón E. Pineda (LC/L.3031-P), No de venta S.09.II.G.23 (US\$ 10.00), 2009.
81. The Latin American Development Problem, Diego Restuccia (LC/L. 3018-P), Sales No E.II.G.28 (US\$ 10.00), 2009.
80. Está América Latina sumida en una trampa de pobreza?, Francisco Rodríguez, (LC/L. 3017-P), No de venta S.09.II.G.27 (US\$ 10.00), 2009.
79. La crisis sub-prime en Estados Unidos y la regulación y supervisión financiera: lecciones para América Latina y el Caribe, Sandra Manuelito, Filipa Correia, Luis Felipe Jiménez, LC/L.3012-P, No de venta S.09.II.G.22 (US\$10.00), 2009.
78. Flexibilidad, protección y políticas activas en Chile, Mario D. Velásquez Pinto, LC/L.3006-P, No de venta S.09.II.G.22 (US\$ 10.00), 2009.
77. Inversión, incentivos fiscales y gastos tributarios en América Latina, Juan Pablo Jiménez, Andrea Podestá, (LC/L.3004-P), No de venta S.09.II.G.12 (US\$ 10.00), 2009.

- El lector interesado en adquirir números anteriores de esta serie puede solicitarlos dirigiendo su correspondencia a la Unidad de Distribución, CEPAL, Casilla 179-D, Santiago, Chile, Fax (562) 210 2069, correo electrónico: [publications@CEPAL.org](mailto:publications@CEPAL.org).

Nombre: .....

Actividad: .....

Dirección: .....

Código postal, ciudad, país: .....

Tel.: ..... Fax: ..... E.mail: .....