

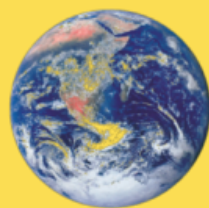
APOYO A LAS REFORMAS DEL ENTORNO EMPRESARIAL

GUÍA PRÁCTICA PARA
LAS AGENCIAS DE DESARROLLO

ANEXO: CÓMO LA REFORMA DEL ENTORNO EMPRESARIAL PUEDE PROMOVER
LA FORMALIZACIÓN



Agosto 2011



DCED

The Donor Committee for Enterprise Development

**APOYO A LAS REFORMAS DEL ENTORNO EMPRESARIAL:
GUÍA PRÁCTICA PARA LAS AGENCIAS DE DESARROLLO**

ANEXO: CÓMO LA REFORMA DEL ENTORNO EMPRESARIAL PUEDE
PROMOVER LA FORMALIZACIÓN

Comité de donantes para el desarrollo empresarial (CDDE)

www.Enterprise-Development.org

www.Business-Environment.org

Agosto 2011

Fotos: Cortesía de Stefan Erber, Melina Heinrich y Chandan Dey.

Preámbulo

En 2008, el Comité de donantes para el desarrollo empresarial (CDDE) publicó una guía para las agencias donantes y de desarrollo que apoyan la reforma del entorno empresarial en países en desarrollo. Su título era *Apoyo a las reformas del entorno empresarial: guía práctica para agencias de desarrollo*.¹ La guía mostraba cómo la reforma del entorno empresarial afectaba a la economía informal y a las decisiones que tomaban dueños y gerentes de empresas privadas informales.

Para abordar esta tarea, el CDDE encargó una investigación sobre el tipo de apoyo prestado por las agencias donantes y de desarrollo a las reformas que afectaban a la economía informal. Los resultados de esta investigación aparecen en una publicación del CDDE de 2009; *Reforma del entorno empresarial y la economía informal*.² En 2010, el CDDE patrocinó una conferencia en Ciudad del Cabo, Sudáfrica, con el fin de explorar cuáles serían las reformas que propiciarían que los actores de la economía informal se formalizaran, tuvieran acceso a nuevos mercados y contribuyeran al crecimiento³.

Este anexo describe los principios y prácticas que las agencias donantes y de desarrollo pueden usar para abordar las inquietudes derivadas de una economía informal considerable y la incidencia de las reformas en la formalización de las empresas privadas. Este documento utiliza los principios y recomendaciones de la guía para donantes original de 2008.

Este anexo de la guía para las agencias donantes representa en su conjunto los puntos de vista de los miembros del CDDE. Aunque se ha hecho lo posible para lograr consenso sobre el contenido, este no refleja necesariamente la opinión de cada agencia afiliada al CDDE, ni la opinión formal de la administración o los organismos que gobiernan las agencias para el desarrollo afiliadas al CDDE, ni de los gobiernos que representan. Tampoco se pretende que la información entregada sirva para asesoría legal. Se requiere permiso del CDDE para copiar o transmitir este trabajo en su totalidad o en parte. El CDDE desea estimular la divulgación de este trabajo y otorgará rápidamente el permiso que se le solicite. Todos los pedidos se deben hacer por correo electrónico dirigido a la Secretaría del CDDE: Coordinator@Enterprise-Development.org

¹ La guía está disponible en:

<http://www.enterprise-development.org/download.aspx?id=586>

² El informe de Clifford Zinnes está disponible en:

<http://www.enterprise-development.org/download.aspx?id=1489>

³ Las presentaciones de la conferencia están disponibles en:

<http://www.enterprise-development.org/page/informal-economy-conference-2010>

Agradecimientos

Este anexo fue producido por el Equipo de Trabajo sobre Entorno Empresarial (ETEE) del Comité de donantes para el desarrollo empresarial. El autor principal es Simon White, consultor del ETEE. Los siguientes miembros del ETEE trabajaron en colaboración estrecha en la producción de la guía: Andrei Mikhnev (Corporación Financiera Internacional), Martin Clemensson y Graeme Buckley (Organización Internacional del Trabajo), Lasse Møller (Ministerio de Asuntos Exteriores de Dinamarca), Luca Marangoni (Comisión Europea), Susanne Hartmann (Cooperación Alemana al Desarrollo), Christian Fougner (Agencia Noruega de Cooperación para el Desarrollo), Juergen Reinhardt (Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial) y Jim Tanburn (Secretaría del CDDE). El ETEE agradece también los numerosos aportes individuales y de agencias a la versión preliminar, incluyendo las de los asistentes a la conferencia en Ciudad del Cabo, Sudáfrica en abril de 2010. También agradecemos al Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (IDRC) por su asistencia en la producción de esta guía.

Mensajes clave:

LA INFORMALIDAD Y SUS CAUSAS

La economía informal es producto de una combinación compleja de factores económicos, sociales y políticos que inciden en la decisión de los dueños de empresas de cumplir o no con el marco legal y reglamentario. Muchos de los factores de informalidad están **fuera del alcance de las intervenciones en el entorno empresarial**.

Algunas políticas económicas nacionales pueden contribuir a niveles más altos de informalidad. En una economía abierta y altamente competitiva, es posible que las empresas locales decidan actuar informalmente para disminuir costos. Es importante evaluar estas influencias y crear mecanismos que **ayuden a que las empresas nacionales manejen la competencia de manera sustentable**.

El no cumplir con los requisitos reglamentarios reduce los costos de producción de bienes y servicios de los actores informales, lo que puede crear una **competencia injusta respecto a quienes cumplen y asumen los costos reglamentarios formales**. Este tipo de situaciones puede obligar a empresas que ya son formales a retornar a la informalidad para poder competir o tan sólo mantener sus negocios. Sin embargo, se estima que los costos de operación en la economía informal, aunque no sean registrados, son considerables.

OBJETIVOS DE LA REFORMA EN LA ECONOMÍA INFORMAL

Si bien se la caracteriza a menudo por sus altos niveles de pobreza, exclusión social y explotación, la economía informal puede ser **fuentes de innovación y crecimiento económico**. Así, aun cuando **la formalización de las empresas informales es deseable**, también lo es **mejorar la seguridad, productividad y protección social de las empresas y trabajadores informales**.

Se debe distinguir entre las reformas que **reducen los niveles generales de informalidad** (es decir que conducen a un crecimiento económico de base amplia) y las que **aumentan la tasa de entrada a la economía formal**, debido al aumento de beneficios que conlleva la operación formal.

REFORMAS QUE RESPONDEN A LAS CAUSAS DE LA INFORMALIDAD

Si bien **hay diversas barreras para el ingreso a la economía formal**, las leyes y reglamentaciones laborales tributarias son los obstáculos más comunes. Promover la formalización y fortalecer las normas jurídicas involucra un proceso escalonado que impulse a los actores informales **a avanzar hacia** grados más altos **de cumplimiento y formalidad**. Puede que se necesiten medidas para un equilibrio apropiado de incentivos y cumplimiento de la reglamentación.

La participación de las partes interesadas es un elemento fundamental para una reforma del entorno empresarial. Sin embargo, las inquietudes de los actores informales a menudo se excluyen de los procesos de reforma. Es importante asegurar que los actores informales participen en la concepción y manejo de los procesos de reforma, lo que a menudo requiere apoyo para **organizarlos mejor** y asegurar que sus preocupaciones sean **presentadas eficazmente en los procesos de diálogo público-privados**.

Las estructuras para una **mayor rendición de cuentas** entre el estado y los actores informales son importantes. La reforma del entorno empresarial es un proceso que lleva a mejorar la relación entre el estado y los actores informales privados. Si bien los gobiernos a todo nivel deben aumentar su responsabilidad frente a la comunidad de negocios, especialmente respecto a la prestación de servicios públicos, a su vez, los actores informales deben poder demandar justicia a través de los tribunales y otros mecanismos de

ANEXO: CÓMO LA REFORMA DEL ENTORNO EMPRESARIAL PUEDE PROMOVER LA FORMALIZACIÓN

protección de derechos y presentación de reclamaciones. Los actores informales necesitan tanto **oportunidades para participar en los procesos de planificación y toma de decisiones gubernamentales como mecanismos para entregar retroalimentación sobre los servicios gubernamentales**. En algunos casos será útil fomentar la participación de representantes de la economía social, como por ejemplo el sector cooperativo, para extender los servicios y oportunidades a los actores informales.

Es esencial que haya leyes y reglamentaciones de gran calidad para hacer crecer y proteger la formalización. El estado de derecho es débil en muchas economías en desarrollo. **Un buen entorno empresarial promueve la apertura y la transparencia**—que tienen enorme importancia para los actores económicos informales. En general, los operadores informales tienen niveles muy bajos de alfabetismo y al habilitar un entorno legal y reglamentario hay que tener en cuenta la escasa capacidad de estos operadores para entender y acatar los marcos comerciales.

El acceso a la información es crítico para los actores informales, y comprende no solo acceso a la información gubernamental, sino también información sobre acceso al mercado.

DISEÑO DE PROGRAMAS DE REFORMA

Un diagnóstico cuidadoso de las múltiples causas de la informalidad es esencial para el éxito de las reformas al entorno empresarial. Esto implica una **evaluación del entorno empresarial y también de los sistemas más amplios de gobernabilidad** en que operan las empresas. Los contextos y necesidades de los actores informales son muy variados y también tienen que ser evaluados cuidadosamente. Los procesos de reforma deben responder a los problemas específicos de esos actores y se deben ubicar en el contexto de la importancia y características de las unidades comerciales informales al interior de la actividad económica nacional.

COMPLEMENTACIÓN DE LOS PROGRAMAS DE REFORMA

Se necesitan enfoques y se deben considerar programas que **complementen las reformas al entorno empresarial** y que ayuden a las empresas nuevas y en desarrollo a aprovechar las oportunidades creadas por un entorno empresarial mejorado.

I Introducción

Entre las agencias donantes y de desarrollo que apoyan las reformas al entorno empresarial existe mayor preocupación por los que están fuera del marco reglamentario y legal y no pueden aprovechar las nuevas oportunidades que brinda un mejor entorno empresarial. Muchas economías en desarrollo contienen una economía informal de gran envergadura. Si bien esta parte informal de la economía se ha caracterizado típicamente como pobre, explotadora e insegura, también puede ser una salvaguarda para muchos grupos vulnerables, incluyendo mujeres y empresarios indígenas, y una instancia de innovación. La economía informal contribuye significativamente a la producción nacional de muchos países en desarrollo aunque con frecuencia su aporte no es percibido o es difícil de medir, y mientras siga siendo informal no contribuirá a un crecimiento sustentable.

II Definición de la informalidad y sus causas

Es difícil definir exactamente la informalidad. Se pueden encontrar diversos grados de informalidad que van desde una empresa que opera en la informalidad absoluta a una empresa que cumple con todas las leyes y reglamentaciones. Por ejemplo, una empresa puede estar registrada oficialmente ante todas las autoridades necesarias, pero puede efectuar actividades informales usando informalmente trabajadores o comerciando con proveedores informales.

La economía informal se compone de tipos distintos de empresas. Algunas son microempresas, por naturaleza, destinadas mayormente a la supervivencia y con potencial de crecimiento muy limitado. Otras son más grandes y maduras, con mayor potencial de crecimiento si logran más acceso a mercados y recursos mediante un entorno empresarial mejorado. Si bien la informalidad puede abarcar desde empresas de supervivencia, basadas en medios de subsistencia, hasta empresas orientadas a la expansión, el crecimiento de las empresas se asocia típicamente con el aumento de su grado de formalidad. Además, hay diferentes tipos de informalidad (por ejemplo empresas no registradas, trabajadores informales, etc.). Así, la economía informal incluye una gama diversa de actores empresariales y requiere ser descrita y analizada cuidadosamente.

Aunque los términos “sector privado” y “desarrollo del sector privado” (como se usan en la guía para donantes) abarcan todas las formas de empresas de propiedad privada, formales e informales, muchos actores económicos informales no se identifican con ellos. La informalidad involucra grados de exclusión, donde las empresas funcionan en los bordes de la economía formal (u oficial). De ahí que al referirse a la comunidad de negocios en sentido amplio, es importante usar un lenguaje incluyente y exacto.

III Reforma del entorno empresarial e informalidad

Por el hecho de haber distintas categorías de empresas informales, las conexiones entre la reforma del entorno empresarial y estas empresas también serán variadas. Las agencias donantes y de desarrollo deben identificar esos vínculos y mostrar explícitamente cómo la reforma del entorno empresarial afectará a las empresas informales.

A raíz de los diferentes factores de informalidad, hay diferentes puntos de partida y prioridades para los programas de reforma. Por ejemplo, las reformas concebidas para abordar la informalidad producto de guerras y conflictos serán distintas de las usadas para la informalidad proveniente de la exclusión o la desigualdad. Dado que la reforma del entorno empresarial no es la única intervención que se requiere para abordar los problemas de la informalidad, las agencias donantes y de desarrollo deben prestar mayor atención a entender esas diferencias y asegurar que no todas las reformas dirigidas a la economía informal se lleven a cabo de la misma manera.

IV El objetivo de las reformas centradas en la informalidad

Típicamente, la reforma del entorno empresarial ha promovido la formalización de las empresas informales. Al mejorar el marco legal y reglamentario para bajar los costos y facilitar la formalización y operación, los gobiernos y sus asociados para el desarrollo (incluyendo a organizaciones comerciales compuestas por miembros y agencias donantes y de desarrollo) estimulan a los actores informales para que formalicen y aumenten su participación en la economía formal prevalente. Esto incluye esfuerzos de ayuda a las empresas locales para que compitan eficazmente en la economía mundial.

Sin embargo, la formalización no es el único objetivo de la reforma del entorno empresarial. Debido a que la actividad económica informal puede promover la innovación y actuar como amortiguador de los shocks económicos que afectan regularmente a las economías en desarrollo, un objetivo adicional de la reforma del entorno empresarial es mejorar las condiciones en que operan los actores informales. Las reformas pueden aumentar los efectos positivos de la informalidad, haciéndola al mismo tiempo más segura, protegiendo a los grupos vulnerables y promoviendo la equidad. Una economía dinámica, competitiva y en crecimiento mostrará movimientos entre las economías formal e informal.

V Reformas que responden a las causas de la informalidad

Dado que la informalidad es producto de elementos sociales, económicos y políticos diferentes, las agencias donantes y de desarrollo deben diseñar sus programas basándose en un análisis claro de estos elementos. Las tipologías que presentamos a continuación, aun cuando no sean exhaustivas, reflejan maneras en que se puede usar la reforma del entorno empresarial para abordar la informalidad. Por lo general, más de uno de los factores mencionados contribuyen a las dimensiones de la economía informal. Al crear un programa de reforma, las agencias donantes y de desarrollo y sus asociados de programa tendrán que combinar estos elementos.

1. Entorno empresarial deficiente: muchos países en desarrollo tienen entornos empresariales difíciles y de manutención costosa. Además, las empresas informales en esos países suelen no tener conciencia de sus obligaciones legales. Incluso conociéndolas, puede ser muy difícil cumplirlas; en lugar de ser sencillas y baratas, esas reglamentaciones son numerosas, prolongadas y caras. La formalización implica visitas físicas a numerosas entidades en un proceso sin transparencia, con fuerte poder discrecional de parte de los funcionarios gubernamentales, así como la necesidad frecuente de pagar sobornos. El informe anual del Banco Mundial, *Doing Business*, ofrece una valiosa comparación internacional de algunos de estos factores. Las reformas del entorno empresarial que pueden fomentar la formalización son las que facilitan y abaratan el registro y licenciamiento de las empresas, eliminan el poder discrecional y avanzan hacia un sistema más claro y basado en reglas. Por supuesto que estas reformas tienen que comunicarse a los actores informales.

2. Escasos incentivos para formalizarse y escasos servicios gubernamentales: muchas empresas informales asocian la formalización con una pesada carga reglamentaria y con hostigamiento. La informalidad permite que la empresa se oculte de los funcionarios gubernamentales. Si bien el hostigamiento por parte de la policía y otros funcionarios es una experiencia común, se suele considerar como el costo natural de hacer negocios de manera informal. Las empresas informales temen que al registrarse u obtener las licencias y permisos que requieren para funcionar, se harán más visibles para el gobierno y estarán sujetas a mayores costos. Más aún, la formalización en los países en desarrollo no suele conllevar muchos beneficios en lo que respecta a servicios gubernamentales. Las empresas que operan en áreas pobres están sujetas a interrupciones de electricidad, falta de servicios de recojo de desperdicios y una infraestructura frágil, estén o no registradas.

3. Exclusión y marginalización: ciertos grupos, como las mujeres y los pueblos indígenas, a menudo están representados desproporcionadamente en la economía informal. Por lo general, esto es producto de condiciones sociales que excluyen o marginan a ciertos grupos, dificultando su participación en los mercados formales. La reforma del entorno empresarial que aborde estos problemas se centrará en mejorar el diálogo con los grupos excluidos y marginados para entender mejor sus experiencias y los factores que contribuyen a su situación. El apoyo al desarrollo de organizaciones representativas y procesos de diálogo entre el sector público y el privado es vital para mejorar la relación entre el gobierno y el sector privado. Hay que alentar a los gobiernos a nivel nacional y local a que traten a las empresas como clientes y establezcan procesos de diálogo regulares y eficaces entre los sectores público y privado. Es importante que este diálogo incluya a empresas informales, con el fin de identificar claramente sus inquietudes.

4. La informalidad fruto de conflictos y otras formas de trastornos sociales: la informalidad puede ser ocasionada por impactos externos y trastornos sociales que producen inestabilidad y obligan a las personas a funcionar fuera del sistema legal formal. Los conflictos armados, hambrunas y desastres naturales pueden crear situaciones que debilitan el estado de derecho y crean un clima propicio al comportamiento informal. La reforma del entorno empresarial en esos contextos podría centrarse en asegurar que el sector privado se autogobierne como es debido, reduzca la corrupción y adopte normas internacionales de comportamiento y de entrega de informes. Las reformas deben servir de impulso para reforzar la gobernabilidad y ayudar a las empresas a funcionar dentro de las estructuras de gobierno.

5. Reducir costos y maximizar beneficios: muchos dueños de empresas informales compensan los costos de la formalización con los beneficios que trae. Numerosos países que tienen una economía informal de gran envergadura hacen difícil la formalización y ofrecen escasos beneficios. De ahí que los reformadores deben evaluar cuidadosamente los costos y beneficios de la formalización e identificar medidas que mejoren los beneficios, como por ejemplo, el acceso a financiamiento y esquemas tributarios diferenciados.

Algunas agencias han aplicado un modelo de sofisticación empresarial para clasificar a las empresas según su grado de formalización, junto con varias dimensiones: legal, uso financiero, tecnología, mercadeo, mantenimiento de registros y exportación. Esta clasificación permite la gradación de las empresas de las menos sofisticadas y más informales (empresas que carecen de registros formales), a las más sofisticadas y formalizadas. Para elaborar una muestra de empresas en este tipo de evaluación se necesita una planificación cuidadosa. Tiene importancia asegurar que el muestreo abarque empresas de base rural, empresas de propiedad de mujeres y manejadas por mujeres, las basadas en el hogar y de propiedad familiar y las empresas agrícolas y no agrícolas. Las reformas del entorno empresarial se deben adaptar para que consideren esta diversidad. Por supuesto que no es muy probable que las empresas de subsistencia se formalicen inmediatamente después de la reforma.

VI Diseño de reformas que promueven la formalidad

Si bien es tentador sumergirse en reformas específicas destinadas a la economía informal, por lo general es mejor considerar primero el panorama general y entender la relación más amplia que existe entre las reglas e instituciones formales y los actores económicos informales. Para cualquier país es importante que se analice la economía política de la reforma. Las reglas y reglamentaciones que reflejan las normas y valores sociales suelen ser más eficaces y ejecutables que aquellas que no toman en cuenta dichos factores.

Es aconsejable que las reformas destinadas a la economía informal respondan a las ambiciones y motivaciones de los actores informales. Muchos dueños y gerentes de empresas informales creen

ANEXO: CÓMO LA REFORMA DEL ENTORNO EMPRESARIAL PUEDE PROMOVER LA FORMALIZACIÓN

que la única opción que tienen es funcionar informalmente. Entonces se les deben ofrecer opciones económicas que los encaminen hacia la formalidad.

Las agencias donantes y de desarrollo deben priorizar sus requisitos a nivel de programa, según las opciones más factibles y estratégicas. El desafío consiste en identificar las reformas clave que estimulen una respuesta rápida y sólida, a la vez que echan los cimientos para la próxima vuelta de reformas básicas.

Si bien existen muchas variantes según el país o la región, hay una cantidad de dominios comunes al entorno empresarial en que la reforma de políticas, legal o reglamentaria, afecta la formalización de las empresas informales:

- 1. Registro y licencias para empresas:** racionalizar y simplificar los regímenes de registro y licencia (que el registro sea un proceso administrativo simple, aparte del otorgamiento de una licencia para un determinado sector) promueve la formalización.
- 2. Política y administración tributarias:** los sistemas impositivos inapropiados alientan la informalidad. Se puede facilitar el cumplimiento introduciendo requisitos de registros tributarios más transparentes y simplificados, mejorando las inspecciones al respecto, reduciendo la cantidad de pagos, ofreciendo diferentes opciones de pago y estableciendo esquemas tributarios diferentes para microempresas y agricultores.
- 3. Propiedad y otorgamiento de títulos de la tierra:** para muchas empresas informales es una preocupación clave la propiedad de la tierra y la capacidad de generar capital mediante garantías basadas en la tierra. Se necesitan reformas que corrijan catastros incompletos y sistemas onerosos o costosos de registro de la tierra, posibilitando la propiedad de tierras y bienes por parte de mujeres.
- 4. Trabajo y asuntos laborales conexos:** se necesita una reglamentación apropiada y eficaz para reducir la carga y el costo para las empresas que acaten los requisitos reglamentarios, manteniendo a la vez la protección a los trabajadores. El desafío de equilibrar el crecimiento de la empresa con la protección de los trabajadores requiere que el estado asuma un papel activo, especialmente en la implementación de un marco legal para el mercado de trabajo, la protección social básica (por ejemplo salud y seguridad, ingreso mínimo) y el desarrollo de habilidades.
- 5. Reforma judicial:** esto suele involucrar la reducción de los costos de transacción y mejorar el acceso a los canales formales de resolución de conflictos, fortalecer y mejorar la calidad de los métodos de gobernabilidad consuetudinarios y tradicionales, mejorar los vínculos entre (y mayor concienciación sobre) los sistemas de justicia formal e informal, y mejorar el acceso a la justicia en la administración burocrática.
- 6. Derechos de propiedad intelectual:** las marcas registradas y otros derechos de propiedad suelen ser usados ilegalmente por unidades comerciales informales que operan en diferentes sectores. Las campañas para reemplazar productos ilegales por otros protegidos legalmente deben apuntar a proporcionar oportunidades económicas a los operadores, basadas en beneficios al consumidor y protección en el marco de una operación legal.
- 7. Servicios financieros:** si bien se ha apoyado a mecanismos de financiamiento e instituciones de micro-finanzas para ayudar a que las empresas informales logren acceso al financiamiento, el proceso de formalización conlleva reformas que aumentan el acceso de mujeres y hombres pobres a toda la gama de servicios financieros.
- 8. Acceso a la información sobre reglamentación y reglas comerciales:** esto puede incluir campañas de información, disponibilidad en línea de la información relevante y extender el alcance a lugares remotos, para ayudar a las empresas a entender y cumplir sus obligaciones.

Las reformas en esta área también pueden incluir el establecimiento de leyes de bienes muebles y la reforma de los registros de estos bienes necesarios para garantizar préstamos.

- 9. Incentivos para la reforma y comunicación de la información a las empresas informales:** la formalización debe introducir los beneficios del cumplimiento junto al marco legal y reglamentario. Las microempresas y empresas pequeñas deben ver a la formalización como una oportunidad de aumentar su acceso a los mercados y lograr mayor crecimiento.

Los programas de reforma deben apuntar a las organizaciones representativas, como las organizaciones empresariales informales de miembros, las organizaciones de trabajadores y otras coaliciones de empresas informales y de trabajadores, pero no deben limitar su compromiso a esos grupos. Ya se ha reconocido que muchas empresas informales prefieren mantenerse ocultas y esto acarrea desafíos específicos para el diálogo formal. Debido a que muchos de los participantes en la economía informal carecen de organización y representación, las agencias donantes y de desarrollo y sus asociados de programa deben emplear los medios de comunicación en una estrategia de comunicación que llegue a todos los miembros de la comunidad de negocios. Pero al hacerlo, estas agencias y sus asociados se ven enfrentados al bajo nivel de alfabetismo entre los actores comerciales pobres e informales. De ahí que las estrategias de comunicación y promoción que acompañen a las reformas del entorno empresarial tienen que considerar a la economía informal en lugar de centrarse en el sector comercial formal.

Las agencias donantes y de desarrollo deben trabajar con sus asociados de programa en la creación de una plataforma para el diálogo entre las empresas informales, las organizaciones gubernamentales, la comunidad de negocios formal y otras organizaciones representativas. Se debe llegar a un consenso amplio entre todos los asociados sobre las prioridades de la reforma, basándose en la evidencia empírica, el entendimiento común de los impactos y riesgos reales, y un conocimiento acabado de los contextos y entornos locales. También ayudaría establecer instalaciones especiales, como centros integrados de información y centros de asistencia que puedan guiar a las microempresas y empresas pequeñas en los procesos de cumplimiento.

Es importante destacar los beneficios reales y esperados de la reforma, de manera que todos los actores reconozcan cómo esta habrá de mejorar las circunstancias de todas las empresas privadas, especialmente las informales. Es posible que esto involucre la sensibilización de las partes interesadas relevantes, despertando su conciencia de las necesidades para la reforma y sus beneficios. Se debe alentar al gobierno a entender que la formalización no significa tan solo aumentar los ingresos derivados de los impuestos, sino la necesidad de mejorar los servicios gubernamentales.

VII La reforma del entorno empresarial complementada con respuestas del lado de la oferta

El crecimiento económico que crea una mayor demanda de empleo formal es una fuerza poderosa que empuja a los círculos de negocios y a los trabajadores hacia la economía formal y empleos más productivos y decentes.

Por sí misma, la reforma del entorno empresarial es una respuesta necesaria pero insuficiente en relación a los desafíos que enfrentan los actores informales. Muchos de los factores que propician la informalidad están fuera del alcance de las intervenciones en el entorno empresarial. De ahí que se debe prestar consideración a las intervenciones programáticas que complementen la reforma del entorno empresarial, como servicios de desarrollo financiero y comercial. Esto comprende el acceso a recursos que aumentan la productividad y crecimiento de las empresas, servicios de educación y salud, vivienda e infraestructura; reducción de la corrupción; y la creación de redes de seguridad social. Puede que se necesiten también servicios que ayuden a las empresas a entender y dar los pasos que se requieren para cumplir con las leyes y reglamentaciones relevantes. Esto requiere coherencia y coordinación de las políticas.

VIII Conclusión

Las agencias donantes y de desarrollo y sus asociados de programa necesitan una manera sistemática de aprender sobre la eficacia de las reformas destinadas a la economía informal. Para eso se requiere una inversión continua en investigación, gestión del conocimiento, capacitación y apoyo a las comunidades de práctica. Se debe asignar mayor importancia a efectuar rigurosas evaluaciones del impacto de las intervenciones piloto en contextos experimentales. Es sumamente útil que la comunidad de donantes y los responsables de políticas a nivel de gobierno tomen en cuenta estas evaluaciones a la hora de formular sus intervenciones para reducir la informalidad. Se alienta a las agencias donantes y de desarrollo a trabajar en forma conjunta a través del CDDE y de otros mecanismos a nivel internacional y nacional, para captar la experiencia de lo que funciona y de lo que no funciona, y documentarlo en manuales prácticos y estudios de caso.

