



CENTRO DE INVESTIGACIONES ECONÓMICAS NACIONALES

# **ECONOMÍA INFORMAL: SUPERANDO LAS BARRERAS DE UN ESTADO EXCLUYENTE**

INVESTIGADORES RESPONSABLES:

HUGO MAUL  
LISARDO BOLAÑOS  
JAIME DÍAZ  
JAVIER CALDERÓN

---

GUATEMALA, MAYO 2006

Primera edición  
Guatemala, mayo 2006

Se permite la reproducción total o parcial de esta obra, siempre que se cite la fuente.

Al documento puede accederse a través de la dirección web:

[www.cien.org.gt](http://www.cien.org.gt)

El Centro de Investigaciones Económicas Nacionales –CIEN- es una entidad privada, no lucrativa, política pero no partidista, fundada en 1982. Su misión es impulsar el desarrollo económico, mediante: el estudio técnico de los problemas económicos y sociales del país; el análisis y conocimiento de los mismos; el planteamiento de sus soluciones concretas, congruentes con la realidad guatemalteca.

## AGRADECIMIENTOS

Como en toda investigación de este tipo, la culminación de la misma no hubiese sido posible sin la asistencia de muchas personas. Quienes con su tiempo, esfuerzo, comprensión y críticas apoyaron la realización de esta investigación. Antes que nada, queremos agradecer a los cientos de empresarios informales a quienes les quitamos varios minutos de su tiempo en este trabajo, en especial a aquellos a quienes les “robamos”, ya que no hay forma de pagar su apoyo, varios días de trabajo. En especial a los empresarios de “La Terminal”, a los miembros de su Comité, a Doña Mimi, a las artesanas de San Antonio Aguascalientes, a los líderes comunitarios de Patzicía y al gerente de la empresa exportadora de verduras que nos puso en contacto con ellos, a Don Sergio y Doña Alma en Quetzaltenango (ellos saben que no se llaman así, pero el Estado guatemalteco hoy en día castiga ganarse honradamente la vida y, por tanto, no podemos decir sus nombres), a Helmuth Chávez y Luis Pedro Mirón de SIFE, Capítulo UFM, y al lustrabotas de del Géminis 10, con quien, sin querer, empezó este proyecto.

Es preciso reconocer también el apoyo de los asistentes de investigación, amigos y personal del CIEN que nos ayudaron en el proceso: a los participantes del seminario internacional en la Antigua Guatemala, Bismarck Pineda, Verónica Spross, Sigfrido Lee, Carlos Ralón, Vanessa Paz, José Gálvez, Alejandra Pineda, Sonia Solorzano, Natalia Gurdíán y Fabiola Rodríguez. Asimismo, estamos muy agradecidos con todos quienes nos apoyaron en el proceso de divulgación de resultados de este proyecto: la Universidad del Valle en Sololá, en especial Tereso Joj, con la Alianza Nacional Contra la Pobreza Instituto para la Reducción de la Pobreza, en especial con Julio Bagur, con el Grupo Gestor de Totonicapán, en especial con Santos Rosales, con la Cámara de Comercio, filiales Zacapa y Cobán, en especial con Gloria Wellmann. Es importante reconocer la labor de nuestros amigos periodistas que en todo momento nos apoyaron en sus respectivos medios.

Dos agradecimientos especiales: a Carlos Mendoza, investigador y amigo, por toda la ayuda que nos dio en el tema indígena en Guatemala, y; a Oswaldo Salazar, profesor y amigo, quien siempre nos ayudó y cuestionó (algunas veces sin conocer este trabajo).

Finalmente, queremos agradecer al Center for International Private Enterprise –CIPE- por su apoyo financiero y logístico a este proyecto, en especial a John Zemko y Martin Friedl.



# ÍNDICE

|      |   |     |
|------|---|-----|
| 1.   | PRÓLOGO .....   | 7   |
| 2.   | REINTERPRETANDO LA POLÍTICA A PARTIR DE LA INFORMALIDAD.....                              | 9   |
| 2.1. | ¿Por qué es necesario hablar de política? .....   | 9   |
| 2.2. | ¿Por qué los Informales y no los Mayas? ¿Por qué interculturales y no multiétnicos? ..... | 17  |
| 2.3. | ¿Qué espacio tiene el Estado de Guatemala ante esto? .....                                | 29  |
| 3.   | ¿QUÉ ES LA ECONOMÍA INFORMAL? .....   | 31  |
| 3.1. | Análisis clásico de la economía informal .....  | 31  |
| 3.2. | ¿Cómo concibe este estudio la economía informal? .....                                    | 34  |
| 4.   | ENFOQUES TEÓRICOS SOBRE LA ECONOMÍA INFORMAL .....  | 39  |
| 4.1. | El Enfoque del Excedente Laboral.....   | 39  |
| 4.2. | El Enfoque Estructuralista .....  | 41  |
| 4.3. | El Enfoque de los Costos de la Regulación.....  | 46  |
| 4.4. | El Enfoque Neo-marxista .....   | 48  |
| 4.5. | El enfoque antropológico .....  | 49  |
| 4.6. | El enfoque del mercado crediticio .....   | 51  |
| 4.7. | El enfoque de la opción de salida .....   | 52  |
| 5.   | MIDIENDO LA ECONOMÍA INFORMAL EN GUATEMALA.....   | 55  |
| 5.1. | Enfoques metodológicos para medir la economía informal .....                              | 55  |
| 5.2. | La economía informal en Guatemala.....  | 60  |
| 5.3. | La informalidad en el mercado laboral.....  | 60  |
| 5.4. | El valor agregado de la economía informal.....  | 66  |
| 6.   | REINTERPRETANDO LA INFORMALIDAD EN GUATEMALA COMO UN FENÓMENO POLÍTICO .....              | 71  |
| 6.1. | ¿Quién es el formal? .....  | 71  |
| 6.2. | ¿Quién es el informal? .....  | 73  |
| 6.3. | Los sueños de los informales.....   | 77  |
| 6.4. | Reinterpretando la informalidad en Guatemala.....   | 78  |
| 7.   | ENTENDIENDO LA INFORMALIDAD DESDE LOS INFORMALES .....                                    | 81  |
| 7.1. | La importancia del análisis de casos de informales .....                                  | 81  |
| 7.2. | Mujeres indígenas exportadoras de artesanías.....   | 82  |
| 7.3. | Producción de playeras .....  | 89  |
| 7.4. | Prestación de servicios sanitarios .....  | 91  |
| 7.5. | Nexos con la formalidad.....  | 92  |
| 7.6. | Conclusión .....  | 97  |
| 8.   | CARACTERÍSTICAS DE LA INFORMALIDAD EN GUATEMALA.....                                      | 99  |
| 8.1. | Un primer acercamiento al informal.....   | 100 |
| 8.2. | Principales actividades en el negocio .....   | 101 |
| 8.3. | Características económicas .....  | 102 |
| 8.4. | Transacciones comerciales .....   | 104 |
| 8.5. | Características de las formas de producción y distribución.....                           | 106 |
| 9.   | ENFOQUE ECONÓMICO DE LA INFORMALIDAD GUATEMALTECA.....                                    | 109 |
| 9.1. | Los costos de ser formal.....   | 109 |

|       |   |     |
|-------|---|-----|
| 9.2.  | Demanda por formalidad: los beneficios de ser formal.....                   | 155 |
| 9.3.  | Reflexión final sobre el enfoque económico .....                            | 182 |
| 10.   | ENFOQUE INSTITUCIONAL DE LA INFORMALIDAD .....                              | 183 |
| 11.   | AUSENCIA/PRESENCIA DEL ESTADO Y LA INFORMALIDAD .....                       | 185 |
| 11.1. | La informalidad ante la configuración de la autoridad o Estado .....        | 185 |
| 11.2. | La informalidad ante un Estado ausente .....                                | 191 |
| 12.   | LA EXPOLIACIÓN DEL ESTADO Y LA INFORMALIDAD .....                           | 197 |
| 12.1. | La informalidad como estrategia para evitar la esclavitud .....             | 197 |
| 12.2. | El Estado como extractor de recursos.....                                   | 202 |
| 13.   | LA INFORMALIDAD ANTE RESTRICCIONES PARA ENTRAR AL MERCADO .....             | 209 |
| 13.1. | La plaza y el mercado .....   | 209 |
| 13.2. | Los gremios de artesanos .....  | 211 |
| 13.3. | La posibilidad de comerciar durante la época colonial .....                 | 213 |
| 13.4. | La industrialización a partir de 1871 .....                                 | 214 |
| 14.   | EL ESTADO, LA DIFERENCIA Y LA INFORMALIDAD .....                            | 219 |
| 14.1. | El Requerimiento de Palacios Rubios.....                                    | 220 |
| 14.2. | La Occidentalización / Modernización en Guatemala .....                     | 221 |
| 15.   | REFORMA INSTITUCIONAL .....   | 231 |
| 15.1. | Costos de Transacción.....  | 232 |
| 15.2. | Informalidad .....  | 233 |
| 15.3. | Estabilidad y cambio institucional.....                                     | 234 |
| 15.4. | Los rendimientos crecientes a escala de las instituciones y el cambio ..... | 237 |
| 15.5. | Conclusión a partir del enfoque institucional.....                          | 238 |
| 16.   | RECOMENDACIONES .....   | 241 |
| 16.1. | La informalidad y la política en Occidente.....                             | 241 |
| 16.2. | Evitar caer en explicaciones simplistas .....                               | 245 |
| 16.3. | Propuestas de Política Pública .....  | 246 |
| 16.4. | Reflexión final.....  | 259 |
| 17.   | BIBLIOGRAFÍA.....   | 260 |
| 17.1. | Libros .....  | 260 |
| 17.2. | Revistas y publicaciones científicas .....                                  | 267 |
| 17.3. | Conferencias .....  | 268 |
| 17.4. | Documentos .....  | 269 |
| 17.5. | Direcciones electrónicas y recursos digitales .....                         | 270 |

# 1. PRÓLOGO

Afuera. Afuera tú no existes, sólo adentro.  
Afuera. Afuera no te cuido, sólo adentro.  
Afuera, te desbarata el viento, sin dudarlo.  
Afuera, nada tiene pies, sólo adentro.

Saúl Hernández - Caifanes  
Afuera<sup>1</sup>

¿Por qué hablar de superar el reto de la informalidad, en vez de concentrarnos en la atracción de inversión extranjera para promoverla, generar mejores empleos y lograr la absorción de los más de 180 mil jóvenes que entran al mercado laboral anualmente?

Porque, de cierta manera, la atracción de inversión extranjera ha sido uno de los símbolos en los cuales se han inspirado las instituciones guatemaltecas. Desde la Independencia hasta nuestros días su impacto se ha hecho sentir. Aunque después de más de dos siglos podría decirse que ha sido limitado, sobre todo en lo que se refiere a promover un arreglo institucional que permita el desarrollo y bienestar de todos los guatemaltecos.

Esta reflexión respecto a la atracción de la inversión extranjera no quiere decir que estemos en contra de ella, y que creamos que Guatemala pueda prescindir de la misma. Simplemente queremos realzar uno de los tantos conceptos que forman parte de la “mitología del desarrollo en Guatemala”. Para entender, a partir de allí, la imposibilidad de conseguir un resultado distinto haciendo siempre lo mismo.

Se dice que la inversión extranjera, y otros conceptos, son mitos debido a que constituyen un horizonte de interpretación que nadie pone en duda. Al punto que, incluso los que se creen libres, están inconcientemente encadenados al mito. Poner en duda los “mitos” acerca del desarrollo en Guatemala no es fácil, menos aún cuando ya todos saben lo que uno va a decir, aunque uno diga lo contrario. *“What-goes-without-saying”.* (Lo que se dice sin decir).

*“Afuera tú no existes, sólo adentro. Afuera no te cuido, sólo adentro”.* Velada advertencia que debería bastar para entender que con los mitos no se juega. Sin embargo, un estudio acerca de la economía informal y sus nexos con las instituciones políticas y culturales tiene que superar las barreras que los mitos imponen. Sería traicionar el espíritu de quienes nos han inspirado, los millones de hombres, mujeres, niños y ancianos que día a día desafían esa amenaza.

Hay que aclarar de entrada que al abordar el tema de la economía informal no estamos diciendo que el principal problema de Guatemala sea el económico. Al contrario, estamos

---

<sup>1</sup> Caifanes, en su disco “El nervio del volcán”.

convencidos que el problema radica en las instituciones formales, políticas y económicas que rigen nuestras vidas. Nuestro interés en el tema radica en que se reconozca que la informalidad es la regla y no la excepción, y que desde ella empecemos a repensar nuestras instituciones.

Conscientes que la economía informal traspasa la interpretación de una sola disciplina, en este libro se aborda el fenómeno desde diferentes ángulos: en el segundo capítulo se intenta reinterpretar la política a partir de la informalidad, haciendo una reflexión acerca del rol de las culturas en este proceso; en el tercer capítulo se presentan las distintas definiciones utilizadas para describir la economía informal; el cuarto capítulo resume las diferentes teorías que intentan explicar el fenómeno; en el quinto capítulo se presentan mediciones cuantitativas del fenómeno para Guatemala; el sexto capítulo contiene una reinterpretación de la informalidad desde la perspectiva particular de Guatemala; en el séptimo capítulo se intenta entender la informalidad desde la perspectiva de ellos, esta sección del libro se basa en testimonios que recibimos a lo largo de la investigación; en el octavo capítulo se presentan los resultados más importante de una encuesta realizada entre empresarios informales indígena y no-indígenas, otros resultados de la encuesta se encuentran dispersos a lo largo de los capítulos, y; el capítulo noveno analiza la informalidad como un fenómeno puramente económico, análisis costo-beneficio a nivel individual.

Del décimo al treceavo capítulos se analiza el enfoque institucional de la informalidad. Cada uno de esos capítulos analiza los procesos de expoliación, creación de barreras de acceso y tratamiento a las diferencias culturales a lo largo de la historia del país; el capítulo décimo cuarto contiene una reflexión final acerca de la posibilidad de reforma institucional a luz de la teoría, y el décimo sexto presenta un conjunto de recomendaciones para superar algunas de las barreras que impiden a la informalidad generar más bienestar para quienes dependen de ella.

Guatemala, 26 de Mayo de 2006



## 2. REINTERPRETANDO LA POLÍTICA A PARTIR DE LA INFORMALIDAD

“la propiedad más sagrada e inviolable es la del propio trabajo, porque es la fuente originaria de todas las demás. El patrimonio del pobre se halla en la fuerza y en la habilidad de sus manos, por lo que impedirle hacer uso de esa fuerza y de esa habilidad de la manera que juzgue más conveniente, y en tanto no perjudique a otra persona, constituye una violación manifiesta de su más sagrada propiedad”.

Adam Smith

Investigación sobre la naturaleza y causas de la riqueza de las naciones<sup>2</sup>

“Si el comercio es, en principio, una actividad beneficiosa para el desarrollo de los pueblos, ¿por qué el nivel de vida de los indígenas, siendo el comercio parte de su cultura, no ha logrado sobrepasar la frontera de la pobreza? Para entender la pobreza en Guatemala se debe ver hacia el pasado. La historia de las instituciones, de los sistemas económicos y políticos, explica muy bien por qué los indígenas, a pesar de su capacidad de trabajo y espíritu empresarial, no han logrado sobresalir. Entre otras cosas: se les ha restringido la libertad económica y política.”

Carlos Mendoza

Aproximación al funcionamiento de los mercados indígenas de Guatemala<sup>3</sup>

Descontento, frustración, indiferencia. Desconfianza.

Pero, al mismo tiempo, una secreta esperanza, producto del amor de lo que representa Guatemala para ellos. No las abstracciones de los poetas nacionalistas; no unos símbolos patrios aprendidos bajo la mirada ausente del sistema educativo... Pero sí, un amor a lo inmediato: sus familias y sus amigos y por ende, la tímida esperanza de que Guatemala mejore, porque eso significa un mejor futuro para sus seres amados.

En este capítulo abordaremos de forma tentativa las características generales sobre cómo reorientar lo político y las políticas públicas que puedan ser el catalizador de cambios positivos dentro de la política nacional al tomar en cuenta la economía informal.

### 2.1. ¿Por qué es necesario hablar de política?

¿Por qué incluir en un libro de economía informal una discusión sobre instituciones políticas?

---

<sup>2</sup> Smith (1958). Pág.118-119.

<sup>3</sup> Mendoza (1994). Pág. 44.

- Tal vez, porque sus manifestaciones contra la Municipalidad de Guatemala nos han alertado de que pueden ser grupo de presión a tomar en cuenta.
- Tal vez, porque a lo largo del país se han convertido en un grupo con fuerza política y que pueden obstaculizar las acciones de las autoridades municipales, como llegó a suceder en el Mercado La Democracia, en Quetzaltenango.
- Tal vez, porque la informalidad es un fenómeno cuyas características económicas son muy visibles, pero que tienen raíces muy profundas: la marginalización política.
- Tal vez, porque la economía informal insinúa la crisis actual de nuestro sistema político: su marginación económica, es ante todo, una marginación política, ya que el sistema no está diseñado para su existencia.
- Tal vez, porque la economía informal subraya la crisis permanente de nuestro sistema político: la informalidad ha sido un proceso constante desde la conquista hasta el día de hoy, y han sido pocos los avances que se han generado para modificar el origen de esta marginalización.

Una noción primordial que el lector debe abandonar a lo largo de este libro es que la informalidad es un fenómeno netamente económico. O por lo menos, en Guatemala, debemos reconocer que la informalidad es un fenómeno donde se entrecruzan características económicas, sociales, jurídico-legales, culturales, políticas y tributarias. La informalidad no sólo se significa carecer de una patente de comercio, o no tener acceso al mercado crediticio. La informalidad también implica una menor calidad de vida, ante el escaso acceso a servicios públicos y privados; menor recaudación tributaria, ante la evasión fiscal; ilegalidad, ante la resolución de conflictos al margen del sistema legal; establecimiento de valores y actitudes que pueden oponerse a los valores tradicionales y modernos; y, una oposición frontal al funcionamiento de las instituciones políticas, debido a que las mismas no logran, al día de hoy, hacerse de legitimidad y autoridad.

Ahora bien, así como evitaremos caer en discusiones bizantinas en torno a la importancia de la apertura económica, también las evitaremos en torno a la importancia de la democracia. Lo esencial es determinar cómo cada una puede ser aprovechada al máximo. Así como consideramos que resulta primordial la flexibilidad laboral, la seguridad y el respeto a los contratos para lograr un verdadero impacto en la calidad de vida de una población que se abre al comercio exterior, también consideramos que es necesario implementar ciertas reformas para que la democracia funcione adecuadamente.

Aunque en el capítulo final abordaremos las reformas concretas que se deben analizar e implementar, en este capítulo discutiremos la reforma que debe realizarse en la agenda política nacional. Para hacerlo, partiremos de una breve descripción de la situación política nacional, enfocándonos en los principales retos –o descontentos- que existen respecto ella. A partir de este diagnóstico se pueden analizar propuestas para generar un ambiente más favorable para la superación personal, familiar y grupal de los guatemaltecos.

### **2.1.1. El descontento hacia lo político y la modernidad**

“Existe un ambiente optimista entre economistas, sector privado, analistas y el Gobierno acerca del comportamiento de la economía guatemalteca en este 2006. Pero para compartir este optimismo es necesario darse cuenta de que una actitud tal solamente se puede justificar en la medida en que los efectos positivos de los avances económicos se vean reflejados en una mejor calidad de vida para la mayoría de los ciudadanos.

El fracaso de las democracias latinoamericanas, que se evidencia en el cada vez más claro regreso de gobiernos con tendencias populistas, se debe en parte a que se ha pensado en términos de separar la economía de sus resultados sociales. Votar libremente no ha traído pan a las mesas de muchos, y ello facilita la popularidad de mensajes politiqueros engañosos”.<sup>4</sup>

A principios de año, uno de los medios de comunicación escrita del país cuestionó, a través de su editorial, el optimismo mostrado por las autoridades de gobierno, los analistas y los empresarios respecto al desempeño de la economía en el año 2006. El malestar que evidencia es generalizado. Tras 20 años de un nuevo período democrático, la gente se cuestiona los resultados obtenidos y no encuentran grandes avances de los cuales pueda dar cuenta. O mejor dicho, la realidad ha avanzado a un ritmo muy por debajo de lo que han hecho las expectativas de una vida mejor.

El reverso de esta descripción tiene un contenido más palpable y menos macroeconómico. Las oportunidades de empleo no mejoran; la posibilidad de crecimiento laboral se ve estancada. La delincuencia es una preocupación cada vez mayor, especialmente con las maras que, en su intento por controlar territorios de distribución de narcóticos y de cobro de impuesto de guerra, han llegado a extremos de disparar a memres de edad, para mandar claros mensajes de que no están jugando. Ante tales dificultades, la justicia ordinaria no representa una solución, sino una complicación adicional, de allí que muchos poblados hayan tenido que verse en la necesidad de recurrir a los linchamientos para mandar mensajes claros de que ellos tampoco están. Todo esto se transforma en un creciente descontento entre la población.

En cierta manera, este descontento es un signo de los procesos de modernización del país, procesos que empiezan a permear capas cada vez mayores de la población y que se realizan ante la ausencia de una autoridad capaz de imponer orden. Estos eventos, algunos benéficos –como los que sí consiguen un buen empleo- y otros destructores –como el de la criminalidad-, pueden comprenderse muy bien a partir de Huntington (1972):

«Urbanización, alfabetismo, educación, medios de comunicación de masas, son todos factores que exponen al hombre tradicional a nuevas formas de vida, a nuevos niveles de disfrute, a nuevas posibilidades de satisfacción. Estas experiencias quiebran las barreras de los conocimientos y las actitudes de la cultura tradicional y promueven nuevos niveles de aspiraciones y deseos. Pero tales aspiraciones crecen con mucha más rapidez que la capacidad de una sociedad en transición para satisfacerlas. En consecuencia se produce una

---

<sup>4</sup> Prensa Libre, 9 de enero 2006.

amplia separación entre aspiraciones y expectativas, entre la creación de las necesidades y su satisfacción o entre la función de las aspiraciones y la del nivel de vida. Esta brecha engendra frustraciones sociales e insatisfacción. En la práctica, su extensión proporciona un índice razonable de inestabilidad política.»

Los informales, tanto los empresarios como los trabajadores, no poseen una opinión muy favorable en torno a la política. En el extremo, creen que la política “es irreal”<sup>5</sup>, que es una ilusión. Para muchos de ellos, la política es un discurso con un sólo objetivo: ganar las elecciones; la política viene a ser un juego que se repite cada cuatro años, con muchas palabras, playeras nuevas y cancioncitas... pero en el fondo, no hay mejoras sustanciales. Aunque ha habido algunos avances, han sido pocos los que se han traducido en una mejora reales en la calidad de vida del guatemalteco promedio. Esto acrecienta la percepción que los candidatos pueden ganar las elecciones y no verse comprometidos a cumplir con las promesas de campaña. Por eso, la política “es irreal”, porque sus promesas no dejan de ser promesas falsas. Por eso, los sentimientos de descontento, frustración, indiferencia... de total desconfianza.

La percepción que la política es irreal para los informales fue confirmada por muchas personas, incluida una persona que antes de ser diputado atendía sus negocios informales en la calle de una conocida ciudad. En sus propias palabras, “nunca creí en la política”. Sin embargo, dicha actitud cambió cuando se dio cuenta que su opinión era importante en las discusiones del Comité Ejecutivo de su partido. A partir de que fue tomada en cuenta, se percató de que podía aportar su liderazgo para el desarrollo de las actividades electorales de su partido. En este ejemplo vemos, no sólo el descontento sino también el mecanismo para superarlo, lo cual beneficia a todos los involucrados.<sup>6</sup>

### **2.1.2. Inseguridad ciudadana**

Ante un Estado como el guatemalteco, que pasó de estar fuertemente articulado para cumplir su función contrainsurgente, a uno caracterizado por una desarticulación acelerada se perdió la autoridad –buena o mala- que tenía el Estado. Con un Estado que no ha sabido sustituir adecuadamente esta pérdida de autoridad vemos el surgimiento de grupos que buscan mejorar su calidad de vida mediante la destrucción de la propiedad y la violencia. Lo cual favorece la percepción que la movilidad social sólo es posible mediante la corrupción, el hurto y la violencia. Como estas actividades no son penalizadas efectivamente, queda una impresión, bastante real por cierto, que en Guatemala el crimen sí paga. Mientras que los empresarios y trabajadores honrados que se esfuerzan todos los días por el bienestar de su familia tienen sufren la corrupción, el hurto y la violencia.

Hay otros eventos, mucho menos dramáticos, que también señalan el grado de inutilidad al que han llegado las autoridades en lugares donde se supone que “sí cumplen” con sus objetivos. Al punto que los robos de automóviles ocurren a una o dos cuadras de los lugares donde se realizan operativos para multar a conductores en estado de ebriedad. Pareciera

---

<sup>5</sup> Grupo focal en el Mercado La Terminal, ciudad de Guatemala.

<sup>6</sup> No mediante de iniciativas de ley, ya que como esta persona dice “no tiene dinero para consensuar una iniciativa de Ley” sino mediante promover el acceso de los ciudadanos a sus autoridades para resolver problemas inmediatos.

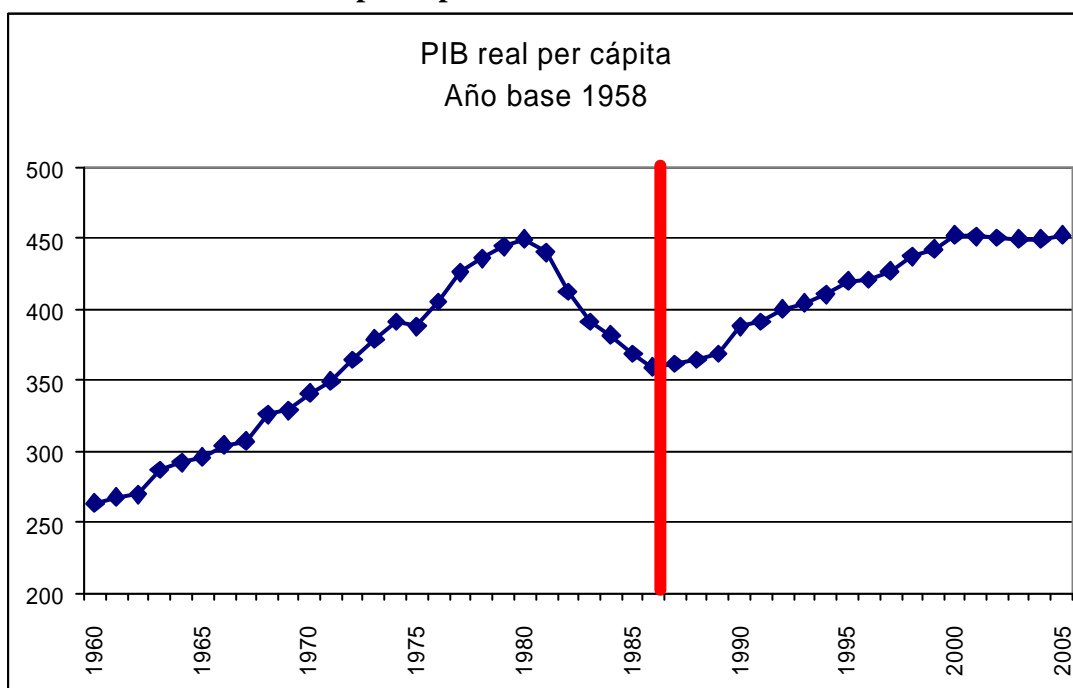
que las prioridades de las autoridades van en un sentido distinto al que demanda la población.

### 2.1.3. Las oportunidades de mejora económica

El nuevo período democrático guatemalteco ha generado la estabilidad política necesaria como para recuperarnos de la crisis económica que se dio entre 1980 y 1985, la etapa de mayor intensidad de la guerra interna. A partir del primer año de Gobierno de Vinicio Cerezo es que podemos apreciar el cambio en la tendencia, poniéndonos nuevamente en la senda del crecimiento del PIB real per cápita. Sin embargo, el ritmo de crecimiento económico no ha sido acelerado. En veinte años de democracia crecimos lo mismo (en términos de PIB real per cápita) que tan sólo en los ocho años de 1972 a 1980.

Aunque ha habido cierta mejora en las condiciones de vida de algunos grupos, resulta difícil asignarle tal logro a las buenas políticas públicas; lo más seguro es que haya sido la finalización del conflicto armado, unido al cambio de la estructura productiva lo que ha favorecido esta mejora. Súmese a este proceso las remesas familiares provenientes de trabajadores que han emigrado, y el lavado de dinero producto del narcotráfico.

**Gráfica 1**  
**PIB real per cápita utilizando como año base 1958**



Fuente: elaboración propia con base [www.banguat.gob.gt](http://www.banguat.gob.gt)

Por otro lado, si bien se ha logrado cierta estabilidad política, esta no se ha traducido en políticas económicas que impulsen el crecimiento económico de manera vigorosa. Además, las expectativas se han incrementado. Las historias que relatan los inmigrantes guatemaltecos, o que la población ve en los medios de comunicación, han elevado los

anhelos de la población. En términos microeconómicos, el esfuerzo constante de los guatemaltecos no se ve recompensado debido a problemas institucionales. Los empresarios y trabajadores informales son un sector que aspira a mejorar la situación de su familia, pero que no pueden acceder a los canales “formales”. De allí que todas las posibilidades de mejorar, vistas en la televisión o en los vecinos o en la capital, sean sólo un espejismo. Así que afrontamos dos eventos, un crecimiento económico lento y una población que añora cada vez un mejor nivel de vida.

#### **2.1.4. Efectividad del gasto y la inversión pública**

¿Ve usted ve algún beneficio de pagar impuestos?

Esta ha sido una pregunta que ha sido planteada más de una vez a muchas personas. Las respuestas, invariablemente son del tipo

“Yo el único beneficio que le veo es estar tranquila; cumplir con las obligaciones para que a uno no lo molesten, pero yo beneficio no le veo”.

“No recibimos nada a cambio de pagar impuestos”.

“No hay nada, ningún beneficio”.

“Nada”.

“No”.

“(Risas nerviosas)”.

“(Miradas de desconfianza)”.

Este tipo de reacciones apuntan hacia un común denominador: las personas no perciben ninguna relación entre los impuestos que pagan o podrían pagar y los beneficios que obtienen a cambio. Incluso, tomando en cuenta el traslado de importantes recursos hacia las Municipalidades, las cuales se supone conocen mejor las necesidades de la población.

En los grupos focales realizados en el Mercado de La Terminal en la ciudad Capital, hubo varios empresarios formales. Ellos fueron los que se mostraron más enfáticos en expresar que era una obligación ciudadana el pagar impuestos, pero también fueron los más críticos sobre la falta de beneficios provenientes de los mismos. Pagar impuestos, le permite a uno «exigir sus derechos», lo cual se interpreta como no ser penalizado por la SAT y manifestarse públicamente cuando el Estado no utilice adecuadamente los recursos públicos. Respecto a la percepción de las instituciones de Estado, encargadas del uso de los recursos fiscales, las reacciones fueron las siguientes:

### Cuadro 1

#### Cambios para mejorar la rendición de cuentas del Gobierno Central

En el año 2005 el CIEN evaluó la transparencia del Presupuesto del Gobierno Central. A continuación se transcribe lo escrito en torno a las variables peor evaluadas en esa ocasión.

“Las dos variables de transparencia presupuestaria peor evaluadas por los expertos encuestados se relacionaron con los sistemas de control del gasto público. Por otro lado, cuando se analiza de forma desagregada los atributos de cada una de las variables, es la variable de Rendición de Cuentas la que cuenta con los atributos peor evaluados, en específico:

- El gobierno provee de indicadores que permitan evaluar adecuadamente el impacto del gasto (4% de respuestas positivas).
- El ejecutivo federal publica periódicamente la información necesaria para evaluar el avance en el cumplimiento de las metas de sus programas (5% de respuestas positivas).

Por otro lado, cuando se ofrece información no financiera que describa las actividades de los programas a implementar (38% del gasto del Proyecto de Presupuesto para el año 2005 no contaba con esta información), resulta difícil realizar una evaluación de la conveniencia del programa, debido a que:

- No se cuenta con antecedentes históricos para poder juzgar las metas y el presupuesto que dichos programas han tenido con anterioridad, para determinar si están haciendo uso eficiente o no de los recursos.
- No se cuenta con información para determinar los beneficiados para este período.
- No se conocen los beneficios reales percibidos por la población en períodos anteriores.
- No existen lineamientos en cuanto a la calidad de las metas que se buscan alcanzar.

Fuente: Elaboración propia a partir de CIEN (2005).

- **Gobierno Central:** No cumple con garantizar la seguridad ciudadana, ni implementa políticas generadoras de empleos.
- **Municipalidades:** Representan una amenaza de constante desalojo y en el mejor de los casos simplemente no les reporta beneficio alguno.
- **Sistema de justicia.** No suele emplearse, debido a lo costoso de su uso y la falta de confianza en el mismo.
- **SAT:** Los vendedores ambulantes no la mencionan. Los vendedores con puestos fijos la mencionan debido a que tienen miedo de ser sancionados por ella.

#### 2.1.5. Escasa institucionalidad del sistema de partidos políticos.

Como es señalado en ASIES (2001), cuando se analiza la institucionalización de los partidos políticos guatemaltecos, los mismos se encuentran muy por detrás del desempeño mostrado por varios países de Latinoamérica. ASIES concluye que Guatemala se encuentra rezagada democráticamente al compararla con varios países latinoamericanos al analizar la estabilidad en las reglas de juego del sistema político; los vínculos de los partidos políticos

con la sociedad; la aceptación, por parte de las élites, de los partidos y los procesos electorales como los medios más importantes para llegar al poder; y, el reforzamiento de sus estructuras internas. Al mismo tiempo, se muestra incapacidad para integrar intereses de los distintos grupos mediante la articulación de planes de gobierno que eventualmente pudieran ser fiscalizados. Con respecto a la oposición, la misma tampoco se encuentra organizada para lograr un apoyo crítico y una fiscalización efectiva del actuar del partido de Gobierno.

Por otro lado, “(e)l personalismo en liderazgo y el desdibujamiento ideológico son dos rasgos de los partidos políticos en Guatemala. De ahí, que algunos partidos tengan un carácter meramente electorero; es decir, son instrumentos para organizar campañas electorales de figuras prominentes coyunturales, políticos o empresarios convertidos en políticos. Los partidos organizados alrededor de una figura son la mayoría, mientras que son muy pocos los organizados alrededor de una ideología, de una visión de país, de un programa de gobierno” (ASIES, 2001).

Por su lado, Palencia (2002) ha señalado «el sistema de partidos no tiene controles sobre uso, destino e información de las fuentes de financiamiento; no están obligados a fortalecer y ampliar su representación comunitaria y municipal; (...) no basan su actuación en la transparencia y el debate, sino en negociaciones oscuras que fomentan la corrupción ideológica y financiera.».

Ahora bien, estas críticas son importantes porque indican potenciales caminos a seguir. Aunque hay guatemaltecos que consideran que la única solución para generar los cambios necesarios es un gobierno autoritario, esta no es la opinión de la mayoría de los empresarios y trabajadores informales con los que platicamos a lo largo de este trabajo. Ellos ven que el sistema democrático puede ser un mecanismo efectivo para detener abusos por parte de la autoridad; sin embargo, aún queda camino para lograr que el mismo permita que las personas logren un mejor nivel de vida.

## **2.1.6. Reflexión**

¿Cuál debiera ser la actitud del político y de las instituciones del Estado frente a esta realidad que relatan los informales?

En lugar de luchar en contra de ellos y de su realidad, debería impulsar mecanismos que permitan a los informales participar de los beneficios de una nueva formalidad. A pesar del desprestigio en que ha caído la política, creemos que ese es el campo donde se pueden articular instituciones benéficas para los guatemaltecos. Lograr este cambio en la orientación de la política es un compromiso conjunto entre políticos y ciudadanos.



## 2.2. ¿Por qué los Informales y no los Mayas? ¿Por qué interculturales y no multiétnicos?

Como se mostrará a lo largo del libro, las instituciones políticas son tan responsables de la existencia de la economía informal como los son las económicas. Por eso es necesario reconfigurar la autoridad y el Estado de Guatemala. Según algunos indígenas, no-indígenas e instancias internacionales, esta refuncionalización del poder debe realizarse a partir de posturas políticas de carácter étnico, donde el elemento aglutinante sea la identidad étnica. Por su parte, otros opinan que el camino debe ser interétnico o intercultural, resaltando la posibilidad de generar un ordenamiento mínimo que, en lugar de subrayar las diferencias étnicas en el debate político, facilite el surgimiento de instancias de cooperación entre guatemaltecos con culturas distintas, pero que también permita la generación de espacios donde los guatemaltecos pueden practicar y fomentar sus propias culturas.

En cuanto al CIEN, reconociendo la importancia de la diversidad cultural y la exclusión política y económica de grandes grupos de la población guatemalteca, hecho que supera la mera adscripción étnica (ya sea por la autoidentificación o por la identificación por parte de otro), nos inclinamos por una postura intercultural. Para clarificar las razones de nuestra elección se desarrolla el siguiente apartado, antes de profundizar en nuestra propuesta política y de políticas públicas.

### 2.2.1. La postura multi-étnica del PNUD – IDH05

Hoy, tras diez años de la firma del Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas los avances logrados, en cuanto a la mejora en la calidad de vida de la población indígena, no han sido como se esperaban. Dado el impacto que tiene dentro de la conformación de la discusión nacional, consideramos importante rescatar y discutir algunas de las recomendaciones del Informe Nacional de Desarrollo Humano 2005, IDH05, en torno a la configuración política que debiera promoverse en Guatemala para lograr su desarrollo económico y social. Antes de iniciar el análisis crítico, debe reconocerse que los primeros dos capítulos del IDH05, aunque no exhaustivos,<sup>7</sup> son un buen material que aporta elementos para la discusión académica y política acerca de cómo lograr un mejor y mayor acceso a las oportunidades por parte de todos los guatemaltecos. La discusión económica e histórica genera una perspectiva de la realidad guatemalteca que, aunque cuestionable en varias de sus apreciaciones,<sup>8</sup> sienta ciertas bases mínimas para iniciar la discusión sobre el papel de las políticas públicas en Guatemala.

---

<sup>7</sup> Llama la atención que en estos capítulos, y en el decimosegundo, no se mencione la obra de Salazar (1996), quien hace uso de las herramientas conceptuales generadas por Foucault para analizar el tema étnico en Guatemala a partir de la Revolución de Octubre de 1944. Obra que nos parece muy importante debido a su crítica los procesos de imposición de la Identidad, en cuanto discursos de poder que alienan a quien los emplea y a quien termina preso del mismo. Esto se aplica desde la dicotomía ladino/indígena, hasta la construcción del Maya.

<sup>8</sup> Por mencionar algunos:

a) Sorprende, por ejemplo, cómo el capítulo 1 inicia con una “apelación universal al ciudadano, al individuo con igualdad y derechos intrínsecos” al desarrollo humano, lo cual puede interpretarse como una apelación que haría un Estado del tipo *nación política*. Ahora bien, esto será después criticado en el capítulo 14, ya que así surgió el Estado en Guatemala, de la

## 2.2.2. La construcción de la Identidad

Para entrar en materia, debemos tener presente que, como señala Salazar (Salazar,1996), “(a)l interior de cada ideología habita el poder; pero para poder hacerse efectivo necesita definir territorios y nombrar el dónde de cada quién y el quién de cada dónde”. Esto implica que debemos estar atentos a cómo la refuncionalización del poder prioriza ciertos elementos de la realidad, mientras desprecia otros.

### 2.2.2.1.El surgimiento de un Estado igualitario a partir de la nación cultural.

Según PNUD, existen dos modelos que permiten comprender la formación del Estado nacional: la nación cultural y la nación política. En el primer modelo, la nación es la que crea al Estado, en el sentido que los elementos culturales homogéneos existen entre los ciudadanos antes de que se consolide el Estado. Por su parte, el segundo modelo supone un orden inverso: el Estado surge primero y luego deben generarse elementos culturales homogéneos, para lo cual se apela a los ciudadanos mediante la igualdad ante la ley y el establecimiento de derechos mínimos inalienables.

Cuando analizan el caso de Guatemala identifican el surgimiento del Estado de Guatemala con el modelo de nación política: la oligarquía “(f)unda un Estado pretendidamente homogéneo, monista, de habla española, religión católica, regido por el código napoleónico

---

mano de los liberales. Esta crítica lleva al PNUD a adoptar de forma implícita la promoción de la *nación cultural*, de carácter étnico. En este sentido, resultaría contradictorio promover la autonomía de la mujer, si es que las culturas indígenas guatemaltecas no promueven dicho valor en la práctica (y no en el discurso político). Y si la crítica de Cojtí resultase ser cierta (respecto a que los principios del liberalismo económico no le pertenecen al indígena), entonces también no tendría sentido promover la libertad económica, ya que la misma no sería un valor practicado por los indígenas. Esto desarticularía de cierta forma el ideal modernista del desarrollo humano como deseable mediante la plataforma étnica que se desea promover vía el PNUD;

b) habría que analizar qué tan aplicable es el uso de étnia en el caso de Guatemala, dada la imposición del cristianismo durante el proceso de conquista y colonización. Esto haría que la mayoría de los guatemaltecos compartiéramos “un origen común”, “una memoria histórica compartida”, elementos religiosos similares en cuanto cristianos y a la solidaridad que se inculca a partir de esa visión del mundo. Se identifica la condición de igualdad del liberalismo con “desaparecer lo que diferencia a las personas”. Como ha mostrado Kymlicka (Ciudadanía multicultural), todas las posturas políticas de la modernidad afrontaron este problema y no hubo una postura clara, ya que tanto liberales como socialistas apoyaron o rechazaron la diversidad;

c) resulta curioso que en la forma de describir la estructura social colonial se mencione: que los “escalones más inferiores los ocupaban los mestizos pobres y la población indígena en general”. Sin embargo, los indígenas tenían status legal y, a partir de las Nuevas Leyes de 1542, obtuvieron una relativa protección de su propiedad y de su vida. Por su parte, los mestizos no contaban con estos beneficios, lo cual haría que ellos estuvieran aún más abajo en la escala, lo cual no se aprecia en la forma en que está escrito el texto. A ello, hay que agregar que aún más abajo en la escala, e invisibilizados, estaban los esclavos negros. Ver Luján (1994), y;

d) también sorprende que el tono poco condescendiente empleado para describir a los ladinos durante la época colonial, a pesar que estos se encontraban en desventaja frente a los criollos y los indígenas. ¿Por qué no se juzga la acción de los ladinos –cuando eran un estrato inferior en la Colonia- al invadir las tierras de los Pueblos de Indios, en los mismos términos sentimentales y argumentativos que se emplean para racionalizar las invasiones de tierras actuales (pag 138)? Siguiendo la postura moral de PNUD, ¿acaso no es igual de justificable la invasión de tierras ociosas ante la falta de oportunidades económicas que la invasión de tierras productivas ante el incumplimiento del pago de salarios y prestaciones laborales?

y juricidad de origen romano, centralizado, autoritario, con valores políticos y sociales de la cultura occidental” (PNUD, 2005). A partir de aquí surge la crítica de que “(l)a negación del Estado Liberal (surgido como nación política) fue necesaria para iniciar la democracia, en 1945. El Estado Liberal empieza su fin con la caída de Ubico, pero la cultura oligárquica todavía permea la vida nacional (por lo tanto...) (u)n Estado como el actual no puede manejar pacíficamente las desigualdades, que rebajan los niveles de cohesión social y de sociabilidad, los lazos de solidaridad, el sentido de comunidad, de las identidades como pertenencia a una comunidad mayor” (PNUD, 2005).

Ahora bien, si queda como crítica velada el modelo de la nación política, la única forma de reconfigurar el Estado pareciera ser el de la nación cultural, lo cual está muy en línea con la promoción del etnociudadano y la formación de las identidades étnicas. Lo que queda de forma implícita es la concepción de que esta propuesta aboga por la generación de una multiplicidad de naciones culturales en Guatemala. Ante la ambigüedad y por no querer comprometerse con una postura concreta,<sup>9</sup> lo más sencillo sería pensar que PNUD promueve el establecimiento de territorios autónomos que responden a la composición étnico-lingüística actual. A partir de dicha concepción, según lo que puede interpretarse en PNUD, se lograría la construcción del un Estado plural.

De esta manera, PNUD aboga por una nación cultural a partir de la promoción de las identidades étnicas. Como ya se mencionó,<sup>10</sup> resulta curioso que este tipo de propuestas emanen de una organización con postulados netamente modernistas y herederos directos de la nación política. El concepto de desarrollo humano, como derecho, resulta ser la bandera de igualdad que se enarbola desde la primera página del informe. Ahora bien, pareciera que la única forma de conciliar la visión del desarrollo humano del PNUD con su propuesta de identidades étnicas es suponiendo que la promoción de las naciones culturales son sólo un medio para llegar a verdaderas naciones políticas. La identidad étnica tendría valor, sólo en la medida que permite el desarrollo humano. Esto queda claro en torno a la postura de la identidad ladina (pág.54), pero no es tan obvio en torno a la identidad indígena o Maya. Es decir que, para comprender la posición de PNUD, debería entenderse que ellos promueven la construcción de la Identidad étnica Maya en la medida que ésta funcione para construir un Estado igualitario. Si finalmente la Identidad Maya llegase a propugnar autonomías étnicas donde la construcción de un Estado igualitario no esté en la agenda política, porque dicho discurso no pertenece a la concepción cultural de los indígenas, entonces se podría suponer que PNUD no la refrendaría, por más Maya que sea esta postura.

Esto implica que, en el fondo, el discurso de PNUD no es multiculturalista, sino mantiene el discurso modernista del desarrollo. De otra forma, resultaría contradictorio, por ejemplo, promover la autonomía de la mujer, si es que las culturas indígenas guatemaltecas no promueven dicho valor en la práctica (y no en el discurso político). Y, si la crítica de Cojtí es cierta (respecto a que los principios del liberalismo económico no le pertenecen al indígena), entonces tampoco tendría sentido promover la libertad económica, ya que la misma no sería un valor practicado por los indígenas. Ahora bien, parece que para PNUD,

---

<sup>9</sup> Ya que la construcción del Estado plural es “una tarea histórica y no conceptual, responsabilidad de la sociedad y no de quienes la interpretan” (PNUD, 2005).

<sup>10</sup> En un pie de página anterior.

a partir de su postura modernista del desarrollo humano, esto no está sujeto a negociación, incluso aún si el machismo, o la autarquía, o el autoritarismo, o el desprecio a la medicina occidental resultasen ser marcadores culturales esenciales para la identidad indígena.<sup>11</sup> Así pues, el indígena que mira PNUD ya tiene características que lo deben poner en consonancia con Occidente.

#### **2.2.2.2.La Identidad Maya.**

La Identidad es una construcción social-personal. Especialmente, si la misma tiene una finalidad política como es la intención del IDH05. Por ello sorprende que el mismo PNUD no logre reconocerlo cuando analiza las estadísticas de Nacimientos y Defunciones de 1994 al 2002 (pág. 51). Si una doctora en la emergencia de un hospital, se encarga de llenar la papelería relacionada con el nacimiento o la defunción de una persona, resulta imposible que pueda saber el grupo étnico del nacido o del occiso sin la ayuda de sus familiares o amigos. Los marcadores culturales no sirven; la auto-identificación es imposible, al igual que la identificación de los otros, ya que estarían ausentes. Sin embargo, PNUD acepta como posibles las hipótesis de que entre el 4% y el 20% de las personas nazcan y mueran sin poderse conocer su identidad étnica debido a: información inadecuada, falta de capacitación o deficiencias en informática.

Ahora bien, si la Identidad étnica es un proceso que se construye, no puede ser un dato susceptible de reconocer a simple vista. Pareciera que se confunde etnia con raza, lo cual haría tan fácil reconocer la diferencia entre un ladino desnudo y un indígena desnudo, como lo es diferenciar entre un negro y un blanco. Pero en el caso de Guatemala, distinguir entre un ladino y un indígena, ante el mero evento de su nacimiento o su muerte, resulta imposible.

Un problema adicional dentro de la concepción de la Identidad indígena surge en la página 79 del Informe. Cuando se analiza la divergencia entre la evolución esperada y reportada de población indígena según los censos, se dan cuenta que el número de indígenas es menor al esperado. Esto los lleva a exclamar (PNUD, 2005):

*“(lo anterior) da lugar a pensar que existe una población que se supone que es indígena, pero que no se identificó como tal al momento del censo”.*

---

<sup>11</sup> Tal vez estos ejemplos parezcan burdos y ajenos al discurso político que los mismos indígenas o Mayas han promovido. Sin embargo, estas actitudes no sería raro encontrarlas en sociedades “cerradas” o que no han afrontado la necesidad de modificar ciertos valores y creencias para poder mantener relaciones armónicas en sociedades más grandes y diversas.

Lo cual nos lleva a un punto adicional: el comportamiento de los indígenas o Mayas en la ciudad capital debiera de ser distinto al comportamiento de ellos mismos dentro de sus comunidades, simplemente porque para que ellos puedan convivir resulta necesario el uso de distintas reglas para el mantenimiento de relaciones interpersonales. De allí que deba tenerse cuidado con la forma en que se construye el discurso indígena o Maya, pues sus líderes ya han tenido que afrontar un proceso de negociación/alienación de su identidad para poder dialogar en el ámbito “ladino”.

Ahora bien, si se niega que exista diferencia entre la cultura indígena o Maya y el discurso del desarrollo humano, entonces debemos de aceptar que ellos son más occidentales de lo que dicen dentro de su discurso étnico. Esto cambiaría la importancia relativa del discurso de la construcción de las Identidades étnicas.

La actitud comprensible es analizar las razones que podrían motivar a que un indígena no se identifique ante el encuestador como indígena. Ahora bien, lo que no resulta comprensible es el análisis siguiente que realiza PNUD (2005):

*“es posible que un apreciable número de indígenas respondiera en virtud de la percepción que de sí mismo tiene toda persona, considerándose en este caso como ‘no indígena’ por la pérdida de algún ‘marcador’ clave en su identidad”.*

¿Por qué PNUD considera como indígenas a aquellas personas que ya no se considera como indígena? Si dicha actitud se tomara con base en procesos de alienación generados por el Estado, sería completamente comprensibles. Ahora bien, si dicha respuesta forma parte de un proceso de negociación de los marcadores culturales y de la identidad de la persona, ¿por qué PNUD no lo consideraría como válido?

En el fondo pareciera que esta concepción tiende a ser esencialista, en la medida de que existen características que, incluso a “simple ojo”, permiten diferenciar a un indígena (o Maya) de un ladino (o no indígena). Y, si no es a “simple ojo”, si lo es en el sentido de que existen marcadores culturales que no son negociables, ni alienables. Otra opción sería que el origen genético de la persona determina su pertenencia étnica, lo cual no ayudaría en nada a resolver el problema de la identidad, dado el mestizaje que ha existido. Queda entonces, en duda, qué es lo que constituye la esencia del indígena o del Maya; y si ante dicha característica, es posible organizar un grupo considerable de la población. Unido a esto, habría que cuestionarse si dicha esencia es suficiente para lograr generar un grupo que promueva políticas homogéneas, ya que hay que reconocer los procesos de discriminación que se generan dentro de los mismos indígenas y Mayas.

### **2.2.2.3. ¿Y qué implicaría la Identidad Indígena?**

La identidad es un mecanismo de poder. En el caso de Guatemala esto resulta importante, dado que al día de hoy, la diferencia entre ser indígena y ser ladino o no-indígena, no es una cuestión de piel y de rasgos fisiológicos, sino principalmente de costumbres, de hábitos, de prácticas. Ahora bien, dado que la identidad es un mecanismo de poder, la promoción de la Identidad Maya implica la absorción y refuncionalización del poder, lo cual se hace mediante el apoyo político y el financiamiento exterior. Esto resulta esencial para poder discutir ¿qué implica la identidad indígena?

Para poder ser breves en la discusión, podríamos limitarnos al aspecto económico. Sobre la posición económica de los indígenas, Estuardo Zapeta (Morales, 2002) dice:

*“De hecho, (los indígenas) somos liberales, quienes creemos en la Democracia Liberal, quienes aceptamos sin tanto problema que el proceso intercultural es posible. Son los izquierdistas trasnochados, con su absurdo centralismo, su ineficiente estatismo, y su inhumana homogeneización cultural, quienes se oponen a abrir espacios en donde puedan ampliarse y enriquecerse las oportunidades para el proceso intercultural.”*

Por su parte, Demetrio Cojtí ha expresado (Morales, 2002):

*“En Guatemala, los principios del liberalismo (libre competencia, igualdad de oportunidades, igualdad ante la ley, etc.) son válidos solamente para el Ladino. No se aplican al Maya y éste no debe utilizarlos.”*

¿Quién tiene la razón? ¿Quién tiene la última palabra? ¿Es el debate moderno de la economía un aspecto esencial de las comunidades indígenas, o es un elemento totalmente foráneo, ya que no se puede hablar propiamente que hayan debido afrontar los problemas de la economía política de un Estado-nación indígena? ¿O sí es un aspecto esencial, dado lo aprendido en su interacción con el Estado guatemalteco?

Resulta complicado decidirse por una de las dos posturas, ya que implicaría un proceso de invisibilización. El que es liberal no es indígena. O el que es socialista, keynesiano, monetarista... no es indígena. Hay empresarios exitosos indígenas. Hay activistas políticos de izquierda indígenas. ¿Sería entonces legítimo hablar de políticas económicas de tinte indígena, cuando existen indígenas a lo largo de todo el espectro?

#### **2.2.2.4. La Identidad Ladina.**

Dentro de la concepción multi-étnica del PNUD (2005), se reconoce que el ladino realmente no representa una homogeneidad étnica. Sin embargo, como grupo que se contrapone al indígena, debe creársele una conciencia étnica para que la labor indígena tenga un interlocutor y la refuncionalización del poder tenga sentido. De esa cuenta, al hablar de la necesidad de estadísticas que muestren la diversidad guatemalteca, se realizan las siguientes preguntas (PNUD, 2005):

“¿en qué medida ‘etnicizar’ lo ‘ladino’ y/o descomponerlo en sus múltiples diversidades contribuiría a ese mismo cometido (que la sociedad guatemalteca se reconozca cada vez más, y con mayor plenitud, como multicultural y diversa no sólo por el lado del indígena, y con ello se sensibilice más rápidamente para construir relaciones interétnicas más horizontales y democráticas entre todos sus miembros)? O, más bien, ¿ayudaría a agudizar la polarización de la sociedad, sin que con ello se resuelvan necesariamente los graves problemas de desigualdad y distribución asimétrica de las oportunidades de desarrollo humano entre la población? Estos son, sin duda alguna, algunos de los temas que la sociedad guatemalteca tiene todavía pendiente debatir”.

Lo interesante de esta meditación es que deja claro que el cuestionamiento sobre la descomposición de la diversidad no responde a un deseo de reconocer la diferencia, sino a un fin político: promover las relaciones interétnicas. Así como los ladinos decidieron construir al indígena, a partir de la Revolución de Octubre de 1944, ahora los Mayas desean construir al ladino, a partir de los Acuerdos de Paz. En este juego, lo importante es determinar la dosis exacta de construcción que pueda hacer del ladino un jugador más fuerte o más débil que el Maya.

Por último, aunque de menor importancia, debe resaltarse la ambigüedad interna del documento en el uso del término ladino. En la página 70, como en otras más adelante, se

identifica ladino con el no-indígena, a pesar que en la página 52 se había mencionado que era un error interpretar al no indígena como ladino.

#### **2.2.2.5.Otros problemas con la propuesta multi-étnica.**

Al platicar con muchos de los empresarios informales que entrevistamos en este trabajo, nos expresaron que no entendían cómo la aglutinación étnica iba a promover una mejor Guatemala. Para ello, lo importante era promover buenas políticas. Tal y como lo dijo un vendedor ambulante en una ciudad del Occidente del país: “no es lengua, la religión o la ropa del Alcalde la que me dará de comer a mí o a mis hijos, son sus acciones correctas”. Lo cual no invalida que estos elementos sean importantes para obtener legitimidad ante la población pero, de nuevo, de nada sirven sin resultados.

Por último, no resulta clara la diferencia práctica entre “promover y reforzar las diferencias” y “exacerbar las diferencias”. De acuerdo al PNUD (2005), lo primero puede promover un Estado igualitario, mientras que lo segundo conduce a genocidios como el de Kosovo. Si en fondo de una propuesta multi-étnica queda latente el peligro de generar una guerra étnica, cuando se exagera y se hacen irreconciliables las posturas entre los distintos actores “etno-políticos”, lo mínimo que debiera realizarse es clarificar una serie de lineamientos que eviten este tipo de desenlaces. Se puede argumentar que disminuir “las diferencias socioeconómicas” sería el principal mecanismo para evitar el surgimiento de guerras étnicas, pero esta respuesta es un burdo economicismo inaplicable. Aunque la economía puede afectar la cultura, como ocurre en los procesos de negociación cultural, esto no significa que todos los elementos culturales sean negociables: es difícil creer que el odio o el resentimiento son controlables con dinero. Si no, las guerras serían más fáciles de evitar.

Aunque es un comentario marginal y quizás con menos valor que el de una anécdota, debemos señalar que ninguno de los investigadores de este proyecto se sentía cómodo con las etiquetas de ladino, indígena, Maya, no indígena, criollo, etc. Decir que somos guatemaltecos es igual de sin-sentido, ya que sólo se refiere a la condición de haber nacido en un territorio determinado.

### **2.2.3. La interculturalidad para evitar nuevos procesos de exclusión**

Si bien durante la época de los Acuerdos de Paz se cayó en esencialismos étnicos, donde se hablaba del indígena y del ladino como si fueran entidades históricas puras, este intento de refuncionalizar el poder quedó en desuso. En muchos casos, esta refuncionalización no convencía, debido al carácter mestizo de los Mayas y obviamente de los Ladinos. Por otro lado, muchos tomaron conciencia de que “la diferencia entre indios y ladinos no es racial sino cultural porque se puede devenir ladino siendo originalmente indígena” (Morales, 2002). Además, los Acuerdos de Paz finalmente no tomaron una posición esencialista, lo cual debilitó la posibilidad de realizar reformas políticas en ese sentido ya que implicaban una radicalización respecto a lo acordado entre la guerrilla y el Gobierno.

Claro está, lo anterior no implica que las propuestas multiétnicas partan de una concepción de esencialismos étnicos, pero sí permiten aclarar que el debate en Guatemala no puede equipararse al de negros y blancos en Estados Unidos o Sudáfrica, en donde un negro no puede transformarse en blanco. Puede aspirar y lograr éxitos económicos y sociales de la misma altura que un blanco, pero eso no lo hará nunca un blanco, ya que la principal diferencia es la pigmentación de la piel. Mientras tanto, en Guatemala, la alienación y la negociación han generado ladinos a partir de indígenas. Y es importante mencionar aquí que, a diferencia del problemático paradigma de la identidad como auto-identificación, estos nuevos ladinos llegan a tener: la auto-identificación ladina y su aceptación por parte de otros ladinos.

Lo cual no significa que por oír y apreciar Bohemia Suburbana un Mam se haya convertido ladino. Puede que para él, convertirse en ladino signifique ir a vivir a la cabecera departamental o a la ciudad Capital; o sólo hablar español; o usar jeans; o no comer tortillas. Al mismo tiempo, eso no significa que los que se identifican y auto-identifican como ladinos o indígenas lo consideren como uno de los suyos. Puede que para algunos ladinos, apreciar la música de Bohemia Suburbana signifique que esta persona ya es ladino; pero es seguro que para muchos otros ladinos, pueda ser necesario que esta persona cuente con un mayor número de marcadores culturales, como el vestuario, hábitos de arreglo personal como el corte de cabello y el peinado, hábitos alimenticios, ropa, etc. Por su parte, puede que para algunos Mames, Mayas o indígenas, el que esta persona esté impresionado por la calidad musical de Bohemia Suburbana puede significar que ha traicionado sus tradiciones; también puede que para otros, los gustos musicales no sean un elemento primordial de la cultura Mam, Maya o indígena, y de allí que lo sigan considerando como tal, en la medida que no abandone el uso de otros marcadores culturales.<sup>12</sup>

Estos son los problemas de emplear la Identidad y la Auto-Identificación étnica para poder tratar de entender la problemática política, económica y social del país. En un principio, este proyecto buscaba comprender la economía informal desde la perspectiva indígena. Pero cuando nos acercamos a los guatemaltecos que luchan por sacar adelante a su familia, nos encontramos con mercados donde resultaba difícil utilizar estas categorías:

- Habían personas que nosotros identificamos como indígenas, pero que ellos mismos y los miembros de su comunidad los consideraban como ladinos. Esto significaba que sus rostros, su acento, su vestuario, etcétera, no eran suficientes para comprender por qué era ladino. Muchas veces eran los hábitos; otras veces, las personas con las que mantenía negocios, o el tipo de negocios que realizaba.
- Hubo personas que se auto-identificaban como indígenas pero que a nosotros nos resultó difícil de comprender la razón. Todos sus marcadores culturales indicaban que eran ladinos de clase media, sin embargo, para ellos, lo que los definía como

---

<sup>12</sup> A partir de PNUD (2005) pág. 11-12, se podría argumentar que la identidad es independiente de los marcadores culturales. Más preocupante aún, es que al establecer la relación entre Identidad y auto-identificación se ignora el proceso de aceptación del grupo que se reconoce como indígena o ladino. Pero también se debe reconocer que lo contrario también es preocupante: que se le considere a uno algo que uno no desea ser. En el extremo, esto permitiría que cualquiera pudiera considerarse garífuna, ya que considera que lo más importante para tener dicha adscripción es soñar todas las noches con el Océano Atlántico.



indígenas era su origen familiar: sus padres eran indígenas que vieron en la ladinización un proceso para mejorar la calidad de vida de sus hijos. Pero a pesar de dicho proceso de ladinización, sus hijos, nuestros entrevistados, se seguían considerando indígenas.

- Hubo otros casos donde la persona se auto-identificaba como ladino y ello correspondía con nuestra imagen del ladino. Sin embargo, los miembros de su comunidad no lo consideraban como ladino, ya que su origen como indígena era lo que importaba.

A mitad del camino, nos dimos cuenta que nuestra intención de visibilizar al indígena dentro de la discusión de la informalidad seguía siendo un proceso de invisibilización. Estábamos pasando de estudios sobre la informalidad en donde concebíamos al guatemalteco como el ladino de la ciudad Capital, para pasar a la dicotomía “indígena – ladino”. Si en el primer caso se muestra al guatemalteco como un ladino heredero de la modernidad occidental y de los monopolios comerciales, en el segundo, se muestra al mismo personaje acompañado de un indígena (casi exclusivamente Maya) como completamente ajeno a la modernidad occidental y que la rechaza por opresora y porque lo ha empobrecido.

Pasar del ladino a la dicotomía “indígena-ladino” puede ser un proceso que, aunque abre la discusión de un Estado que toma en cuenta al ladino y al maya, vuelve a generar el mismo problema del que partió: ignora las diferencias. No todos los mayas son iguales; no todos los ladinos son iguales. ¿Acaso a quienes se les considera “ladinos ideales” o “mayas ideales” pueden servir de modelo para imponer las políticas públicas sobre aquellos que no se le parecen?

¿A quiénes invisibilizamos con esta descripción de Guatemala?

A muchos, a demasiados. A la mayoría, que son minorías; muchas minorías; minorías tan pequeñas que son constituidas por un individuo. Los procesos de alienación, de resistencia y de negociación han quebrado, desde hace mucho tiempo, la dicotomía que la política y las ciencias sociales habían identificado en Guatemala. Quien lo dude, que se pare en la calle de su pueblo o ciudad y contraste sus “ladinos” e “indígenas” ideales con los guatemaltecos del día a día, y empezará a encontrar cómo la realidad se niega a adaptarse dichas categorías. La hibridación de las culturas ladinas, indígenas y extranjeras, han ido generando múltiples culturas.

Para aproximarnos a la diferencia, podríamos guiarnos por la identidad, la cultura y la etnia:

- Como han expuesto ya varios autores, La aproximación étnica sólo hubiera arrojado a los indígenas como sujetos del estudio, ya que el grupo ladino no cuenta con homogeneidad étnica. Ahora bien, esto tenía problemas adicionales, ya que ignoraba los procesos de hibridación étnica y cultural que han existido en Guatemala. Esto significaba que estábamos invisibilizando grupos importantes de la población.

- En cuanto a la identidad, como ya nos dimos cuenta con el joven Mam entusiasta de la música de Bohemia Suburbana, no existe un criterio que satisfaga. Dado que no son los marcadores culturales, sólo se puede hablar de Identidad a partir de la auto-identificación o de la aprobación de otros. La primera opción complica la posibilidad de estudiar el fenómeno, ya que se podría ser garífuna o francés con sólo exclamarlo, aunque no haya ningún motivo para sostenerlo. La última opción invisibiliza la decisión individual al sobreponer la percepción del grupo.
- Por último, la cultura se enfoca en las prácticas. Aquí, el enfoque se centra en comprender las acciones de las personas, reconociendo la importancia de que tengan la libertad de ejecutarlas, reconociendo el marco cultural que les da sentido. Este enfoque para aproximarnos a la diferencia nos resultó más atractivo debido a que no implica invisibilizar individuos al privilegiar a otros. Este enfoque lo que hace es reconocer la existencia de ámbitos culturales donde se realizan determinadas acciones, en donde las personas independientemente de su etnia o identidad, entran a cumplir las reglas que rigen en dichos ámbitos. Así, al promover un Estado que reconoce las diferencias culturales, se compromete a respetar las reglas que ellas involucran y a quienes las respetan.

Ahora bien, nuestro enfoque en la cultura no implica que estemos promoviendo el surgimiento de una cultura común, lo cual sería promover un mestizaje cultural. Por ejemplo, esta es una forma en que se podría comprender lo que ha expresado Rigoberta Menchú (Morales, 1996):

*“(…) que en Guatemala se genere una confianza donde entonces los indígenas y los ladinos creemos juntos una cultura chapina por ejemplo. Es parte de nuestra identidad. Una cultura chapina donde están los indígenas y los ladinos representados en ella por el respeto mutuo, ¿verdad? Y para eso hay un proceso. Hay que hacer presión. Hay que trazar metas. Hay que ir al debate. Existe el debate político en nuestro país. Que la gente no tenga miedo de criticar un político, un gobernador, un alcalde, o de apreciar y valorar un alcalde en su papel, ¿verdad? Que haya el debate. Esto mismo va a producir en nuestras generaciones una cultura amplia, va a dar a nuestras generaciones una cultura democrática sin discriminación de indígenas frente a ladinos, o de ladinos frente a indígenas. O sin discriminación entre los mismos indígenas (...)”*

El mismo párrafo podría comprenderse desde una perspectiva distinta. Si la cultura es el horizonte que nos permite comprender el mundo, una cultura chapina podría significar algo muy definido: es un conjunto de creencias y de prácticas que nos permite interactuar a los guatemaltecos de forma armónica. Eso no implica que cada quién pueda tener su propia religión, idioma, vestuario, hábitos alimenticios y de cuidado personal, etc. Lo que implica es que, ante la diversidad de estas manifestaciones culturales, el guatemalteco puede llegar a contar esta “cultura chapina” que le permitirá establecer relaciones interpersonales en armonía y respeto.

Por eso, decidimos repensar este estudio y nuestras recomendaciones desde una perspectiva plural, pero no desde la “pluralidad” de la multi-etnicidad que invisibiliza los procesos de

hibridación cultural que ocurren en la realidad diaria de Guatemala, y que podría ser muy dañina si es promovida por el Estado, sino desde la pluralidad cultural, mediante la promoción de una cultura que se enfoque en respetar la diferencia.

## **Cuadro 2**

### **Articulación Política**

Existen informales que se han organizados para defender sus intereses. La Coordinadora Nacional de la Economía Informal, CONAIGUA busca apoyar el proceso de legalización de las asociaciones de los empresarios informales. Su líder, Víctor Mendoza comenta que su asociación, que cuenta con participación en varios departamentos de la República, tiene presencia entre asociaciones: Asociación de Lavadores Metropolitanos (160 miembros), Asociación de Vendedores y Vendedoras del Mercado Central (140-150 miembros) y la Asociación de Vendedores de Periódicos de la Metropolitana (350 miembros).

En el caso CONAIGUA, que dice contar con 14 asociaciones de vendedores informales y cerca de 7,000 miembros, ellos han ayudado a la formación de asociaciones de vendedores informales. El caso relatado fue el de lavadores y cuidadores de carros que se ubican sobre la 8 avenida, entre 5 y 6 calle. Ellos formaron la Asociación de Lavadores Metropolitanos de Carros, AMELAC, como un mecanismo para defenderse efectivamente ante la Municipalidad, la cual hace cinco años estaba interesada en desalojarlos, para el embellecimiento de del Centro Histórico.

Para oponerse a esta medida, el primer paso fue legalizar la asociación.<sup>13</sup> Posteriormente se genera una contra-propuesta a la Municipalidad, la cual constaba de que los lavadores estarían ubicados en uno de los lados de la avenida (ocupando sólo una de las dos banquetas de la calle); además, consiguieron el apoyo, por escrito, de todos los dueños de locales del área de influencia. Esto posteriormente fue presentado ante la Municipalidad quienes estuvieron de acuerdo con la propuesta. Todo este proceso tuvo un costo de Q.5 mil, que fue aportado de forma solidaria por los miembros de las demás asociaciones que en ese momento formaban parte de CONAIGUA.

Sin embargo, los vendedores informales no ven toda asociación gremial como positiva. Los entrevistados comentaron que las Juntas Directivas de vendedores pueden llegar a cobrar hasta Q.2,000 por el alquiler de los locales en las aceras, a diferencia de los Q.7.50 que se paga por metro cuadrado por mes. Este mismo fenómeno parece suceder dentro de los mercados y en los locales de las ferias. De allí que una parte importante de las ganancias de los vendedores callejeros (o estacionarios) y los que tienen local en el mercado, se va en pagar a los “dueños” de los puestos. Dichos dueños, son personas que previamente han estado en el puesto y deciden alquilarlo para dedicarse a otras actividades. Pero también, se comenta que estas Juntas Directivas otorgan préstamos a los vendedores y que en caso de no poder retribuir la deuda, la Junta Directiva se apropia del espacio. Al mismo tiempo, los entrevistados sospechan que existe corrupción entre empleados de la Municipalidad y las Juntas Directivas.

Por último, debe señalarse que los empresarios informales no se sienten representados por las asociaciones gremiales vinculadas al CACIF, a pesar que ellos consideran que muchos de los agremiados a organizaciones como la Cámara de Comercio, entre otras, dependen su éxito de la economía informal. Como dijo uno de los entrevistados a la pregunta de ¿quién defiende al sector informal? ¿quién defiende a los pequeños empresarios?: «nosotros no estamos (in)scritos al comercio, a la Cámara de Comercio, pero ellos dependen de nosotros, porque les consumimos grandes cantidades de productos (...) ellos deberían defender La Terminal, porque de aquí salen “millonadas” para ellos (...) pero yo no veo que ellos hayan apoyado (a evitar el traslado de La Terminal de buses)».

Fuente: elaboración propia.

<sup>13</sup> Según el entrevistado, el proceso para obtener la escritura puede llegar a costar Q15 mil. Además, se necesita una hoja de nombramiento del presidente, que asciende a Q.300. En el caso que se relata, el costo total, desde la escritura, hasta el apoyo de un abogado para el seguimiento de la defensa ante la municipalidad, ascendió a Q.5 mil.

## 2.2.4. La interculturalidad y los informales

Así como la informalidad es la muestra más patente de la “esclerosis institucional” en la cual se encuentra el Estado de Guatemala, la informalidad también es el símbolo más representativo de la interculturalidad y de esa “cultura chapina”.

En los mercados, en las ventas callejeras, en la orilla de la carretera o frente a casa, los vendedores ambulantes se interrelacionan con personas que insinúan su cultura indígena, ladina o extranjera. Aunque todos manejan culturas distintas, cuando se encuentran en el mercado asumen un conjunto de reglas comunes para poder interactuar. Por ejemplo, es de esperar que los participantes se involucren en el regateo para determinar el precio final al cual se realizará la transacción; también se espera que ambos participantes sean respetuosos entre sí y que el comprador pueda evaluar la calidad del bien.<sup>14</sup>

Esta cultura que los hace respetar un grupo de reglas comunes y permite la convivencia pacífica no implica la pérdida del resto de marcadores culturales. La negociación de las pulseritas puede realizarse en inglés, lo cual no implica que el comerciante haya perdido o pierda el uso del kaqchikel cuando comercia con sus paisanos o su familia, o que no empleará el español si le vende a un salvadoreño; puede realizarse vistiendo el traje típico de Patzún o jeans y playera; puede realizarse entre evangélicos, practicantes de la espiritualidad maya, católicos, judíos, ateos, y eso no implica que cada uno pierda su práctica religiosa. Por lo anterior, consideramos que en lugares como los mercados se dan esos espacios que permiten crear una cultura de tolerancia y respeto. Las personas que llegan al mismo mantienen sus prácticas culturales y el éxito de la interacción depende de respetar unas mínimas normas de comportamiento.

Ahora bien, los mercados no son los únicos lugares en donde se realizan o se pueden realizar los procesos de creación de una cultura de tolerancia y respeto, también se pueden mencionar:<sup>15</sup>

- 1) **Los estadios de fútbol, los parques, los museos.** Estos son otros lugares ideales para el encuentro de los ciudadanos. Allí, en el tiempo de descanso, interactúan las personas, en un ambiente agradable y realizando actividades que debieran servir como catalizador para unir a los guatemaltecos. En esa medida, eventos como los éxitos de la selección de fútbol, lastimosamente escasos, parecieran generar una

---

<sup>14</sup> La evaluación del bien puede depender del tipo de bien que se trate. Con la ropa, (no íntima) las personas pueden probarse la ropa para ver si la misma se ajusta adecuadamente. Con los aguacates, no sólo pueden palparse los mismos para determinar su grado de maduración, sino que muchas veces las vendedoras abren ligeramente un aguacate del canasto para mostrar el color y la consistencia.

<sup>15</sup> Explícitamente no hemos considerado otros espacios como los religiosos, los políticos y los laborales. Debido a su estructura jerárquica, es de esperar que se generen discursos estratégicos que rayan entre la negociación y la alienación. Claro, esto no significa que en estos espacios no se genere una cultura de respeto y de tolerancia. Pero en estos espacios es más fácil que se generen posturas de intolerancia hacia otros credos, otras posturas políticas, otras empresas u otros empleados peleando por un mismo puesto.

Existen otros espacios posibles, como los que permite ahora el Internet, como los blogs y los chat-rooms. Sin embargo, estos espacios aún no se encuentran disponibles más que para algunos grupos de la población guatemalteca. En el futuro, estos podrían ser también un espacio importante para promover una cultura de respeto y tolerancia.

euforia y una capacidad de hermanar a los guatemaltecos que no tienen otros eventos en una escala tan grande.

- 2) **La escuela.** Debe aclararse que al hablar de la escuela, no estamos hablando de los procesos que desde el Ministerio de Educación puedan implementarse. Lo importante no es lo que diga el maestro o lo que se lea en el libro de texto. Lo importante son las prácticas de tolerancia y respeto que se aprendan. Esto requiere que los profesores muestren actitudes y comportamientos de respeto hacia los niños y niñas y que promuevan el mismo entre los niños y niñas. En algunos casos se logra promover esta actitud; lastimosamente en muchos otros casos no.
- 3) **La vecindad.** La vecindad representa una versión ampliada del hogar, ya que es donde el mismo se inscribe. La capacidad y la voluntad para poder resolver pacíficamente los problemas con los vecinos, respetando sus diferencias, suele ser una práctica diaria que permite la convivencia.

### **2.3. ¿Qué espacio tiene el Estado de Guatemala ante esto?**

Aquí, el Estado tiene una doble tarea. Primero, reconocer, conocer y respetar la existencia la pluralidad guatemalteca, pero también los procesos culturales que se han generado y que facilitan que los guatemaltecos (mediante esa idea de la “cultura chapina”) respeten un conjunto de normas que permiten la convivencia pacífica. Segundo, complementar las instituciones necesarias para que dicha cultura de convivencia pacífica prospere. Si hubiera seguridad en los mercados cantonales, los lugares públicos, y en general en las ciudades y pueblos, los guatemaltecos se beneficiarían de no ser robados o violentados. También, si hubieran cortes con procesos rápidos, confiables y justos, las personas en los mercados podrían involucrarse en relaciones mucho más complejas y beneficiosas, ya que contarían con instituciones que complementarían de manera eficiente las prácticas informales basadas en la confianza; en lo que se refiere a la vecindad, los parques y las escuelas, ello permitiría que los ciudadanos se organicen colectivamente para colaborar en el mejoramiento de dichos espacios.

En este sentido, promover la discusión de la informalidad dentro de la agenda política debiera servir como un elemento unificador en torno a cómo articular esta cultura de convivencia pacífica a partir del grupo que ha logrado mayores avances en esta materia, tal vez no ante el discurso político, pero sí en la práctica.

Uno podría cuestionarse: ¿Debiéramos enfocarnos en la informalidad como mecanismo político unificador? ¿O superar incluso esta concepción, como hemos promovido que debe superarse la concepción étnica para el Estado de Guatemala?

Independientemente del elemento político unificador, como ciudadanos debemos reconocer la necesidad de abogar por cambios en el Estado. El elemento unificador sólo debiera servir como excusa, como mecanismo social de encuentro, para formular a partir de allí las

reformas del Estado. El elemento unificador debe ser el medio, no el fondo de las políticas públicas. Esto debe quedar claro. Pero la razón por la cual hemos propuesto a los empresarios y trabajadores informales como elemento político unificador ha sido que ellos ya se encuentran viviendo, a un nivel micro principalmente comercial, esta cultura de respeto y tolerancia a la diferencia. Esto es difícil de pensar desde la identidad étnica como elemento político unificador, ya que la misma, señala una diferencia pero no establece cómo generar respetarla y tolerarla.<sup>16</sup>

---

<sup>16</sup> Subrayamos: promover una mejora en las condiciones materiales de vida no implica el surgimiento de cooperación, a menos que el mismo implique que el mejoramiento es de ambas vías, como sucede en el intercambio comercial. Pero, sobre todo, consideramos que lo importante es enfocarnos en la cultura (normas informales) y en las instituciones estatales (normas formales), a favor de la cultura de respeto y tolerancia que pueden recuperarse en la economía informal.

### 3. ¿QUÉ ES LA ECONOMÍA INFORMAL?

Hoy en día se carece de un consenso en la definición de la economía informal. El enfoque de la informalidad ha sido analizado desde distintas perspectivas. Por esta razón es necesario realizar un capítulo del libro que permita dejar claro el marco dentro del cuál se realizará el análisis. Este capítulo se dividirá en dos partes: el análisis clásico de la economía informal y la definición de la economía informal que se adopta en este estudio.

#### 3.1. Análisis clásico de la economía informal

Dependiendo de cada definición de economía informal habrá diferentes elementos que sirvan para delimitarla, desde el cumplimiento de la ley comercial y/o laboral, el cumplimiento de los registros y/o administración burócrata hasta el tamaño de la empresa. Litan (1988) distingue el concepto de la economía informal desde tres puntos de vista:

1. Economía informal: las actividades económicas que buscan fines lícitos pero opera al margen de la ley.
2. Economía subterránea: las actividades económicas que utilizan medios ilícitos para la obtención de fines también ilícitos.
3. Microempresa: negocios pequeños que persiguen fines lícitos pero que puede operar legal o ilegalmente.

Por su parte, Guissarri (1989) define como economía informal toda actividad económica que viole leyes, reglamentos o normas establecidas. Por ello define las siguientes acepciones del fenómeno:

1. Mercado negro: se refiere a las actividades que se encuentran al margen de la ley (en oposición a lo blanco o inmaculado).
2. Economía paralela: las actividades que se desenvuelven de forma simultánea dentro de estructuras de incentivos y restricciones distintas, pero con las mismas pautas de comportamiento.

Entre las definiciones más utilizadas se encuentra la de Schneider & Enste (2000), quienes definen la economía informal como las actividades económicas que contribuyen al Producto Interno Bruto (PIB) oficial, pero que no son registradas. Esta definición tiene una función práctica: hace posible su estimación empírica. Para comprender esta definición es necesario hacer una desagregación de la economía total dividiéndola en dos: la economía registrada (primaria) y la economía no registrada (secundaria). La economía no registrada (secundaria), a su vez, se divide en el sector doméstico, el sector informal, el sector irregular y el sector criminal. Estas categorías se definen en la Tabla 1.

**Tabla 1**  
**Categorización de la economía no registrada (subterránea)**

| <b>Criterio \ Sector</b>                   | <b>Sector</b> | <b>Actividades económicas familiares</b>                             | <b>Sector Informal</b>  | <b>Sector Irregular</b>   | <b>Sector Criminal</b>   |
|--|---------------|--|---|---|--|
| <b>Producción/distribución</b>             |               | Legal  | Legal   | Ilegal  | Ilegal   |
| <b>Transacciones de mercado</b>            |               | No   | Sí  | Sí  | Sí   |
| <b>Producto final (bienes y servicios)</b> |               | Legal  | Legal   | Legal   | Ilegal   |
| <b>Clasificación</b>                       |               | Economía autosuficiente (legal)                                      |   | Economía sombra (ilegal)  |  |
| <b>Ejemplos</b>                            |               | Trabajo para autoconsumo o para regalar a la familia o a un tercero. | Ayuda comunal, organizaciones de autoayuda, actividades honorarias. | Trabajo ilícito producto de:<br>4) La violación de regulaciones comerciales;<br>5) Evasión fiscal;<br>6) Abuso de beneficios públicos | 1) Tráfico de bienes robados y droga.<br>2) Fraude.<br>3) Contrabando. |

Fuente: Traducción y adecuación a partir de Schneider, F. y Enste, D. (2002).

Para Schneider y Enste la economía no registrada se puede clasificar de acuerdo a dos variables: la naturaleza de las transacciones, si son de mercado o no, y la legalidad de la actividad económica. Entre las actividades legales se encuentran dos sectores: las actividades económicas familiares y las actividades informales. La principal diferencia entre ambas es que las primeras se llevan a cabo en ausencia de transacciones de mercado. Las actividades ilegales se dividen en dos: el sector irregular y el criminal. El primero se refiere a las actividades donde se cometen ilegalidades en procesos de producción, distribución y ventas, pero el producto es lícito. El segundo se refiere a las actividades económicas cuyo producto final es de naturaleza ilegal. La definición clásica de la economía informal es la que Schneider llama como economía irregular. La principal razón es por la disparidad que existe entre un proceso de producción y organización que incumple la legislación correspondiente, pero cuyo fin es lícito.

Feige (1997) se aproxima al fenómeno de la informalidad desde un punto de vista legal, desarrollando la taxonomía de la economía subterránea presentada en la **Tabla 2** Según Feige, las actividades que se desarrollan en la economía subterránea evaden, eluden o están excluidas del sistema institucional de reglas, leyes, derechos y sanciones que rige las actividades formales. Feige identifica cuatro tipos de actividades económicas subterráneas:

1. Actividades ilegales: actividades cuya producción es prohibida por la ley.
2. Actividades no declaradas: las actividades que evaden las normas impositivas establecidas o soslayan la legislación prevaleciente.
3. Actividades no registradas: actividades que deberían formar parte de la contabilización estadística nacional, pero que las autoridades oficiales no las toman en cuenta por omisión.



4. Actividades informales: actividades que incumplen la legislación y normativa necesaria para la producción, distribución o venta de los bienes finales, pero su producción es lícita.

**Tabla 2**  
**Taxonomía de la economía subterránea**

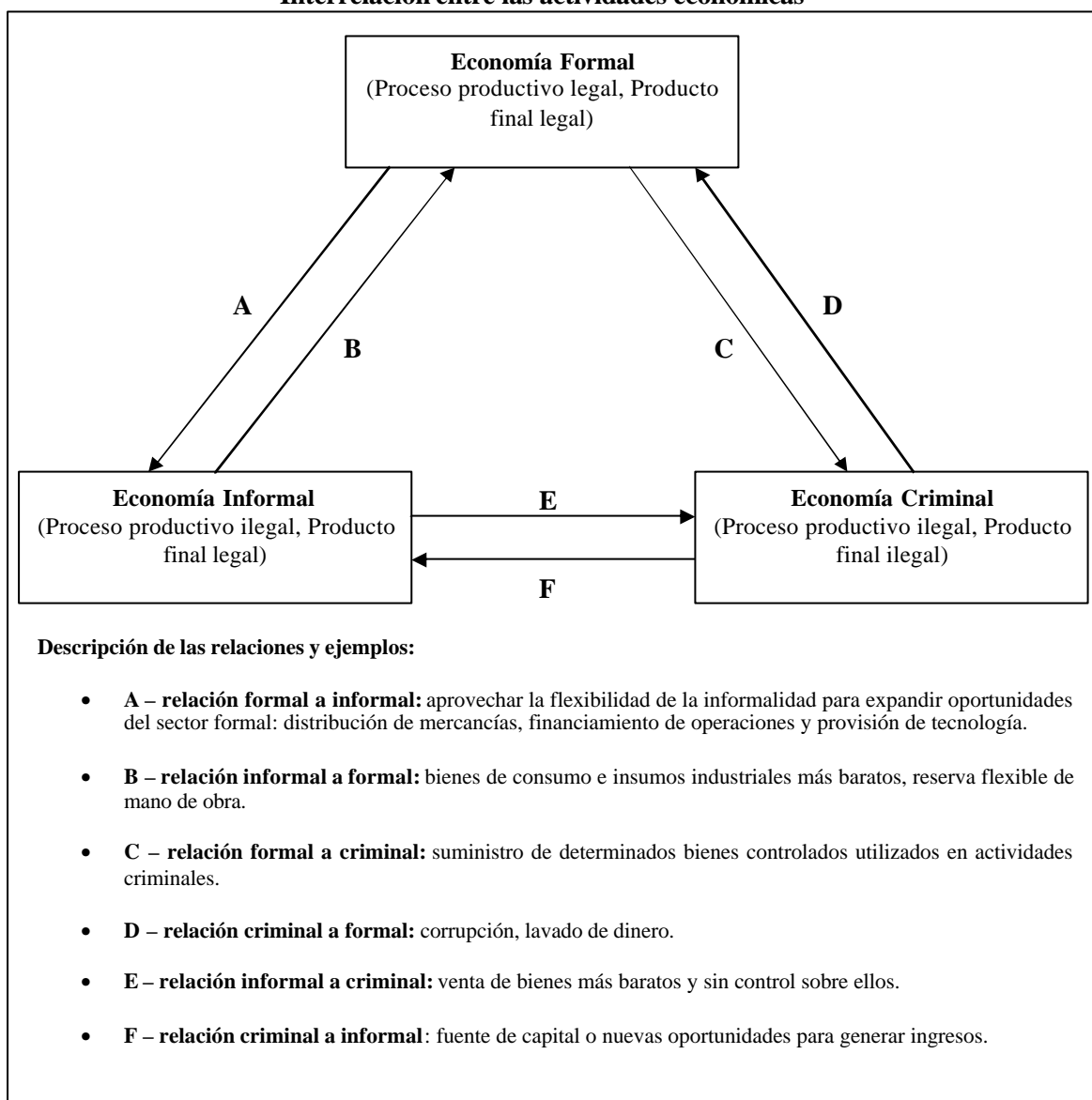
| Economía subterránea         |  |   |  |  |
|------------------------------|--|---|--|--|
|                              | Actividades ilegales                                 | Actividades no declaradas<br>-evasión fiscal -  | Actividades no registradas   | Actividades informales   |
| <b>Definición</b>            | La economía cuya producción es prohibida por la ley. | Las actividades que evaden las normas impositivas establecidas o soslayan la legislación prevaleciente. | Las actividades que deberían formar parte de la contabilización estadística nacional, pero que las autoridades oficiales no las toman en cuenta por omisión. | Las actividades que incumplen la legislación y normativa necesaria para la producción, distribución o venta de los bienes finales, pero su producción es lícita. |
| <b>Regulaciones violadas</b> | Leyes penales  | Legislación fiscal  | Convenios sobre cuentas nacionales   | Regulación legal y administrativa<br>Derechos comerciales, financieros y de propiedad.   |

Fuente: CIEN (2000). Elaboración a partir de Feige (1997).

Por su parte Portes y Haller (2004) definen la economía informal como toda acción de los agentes económicos que permanecen al margen de las normas institucionales establecidas (Portes & Haller, 2004). El diagrama de Castells y Porters (1989), presentado en la Ilustración 1, muestra la relación que existe entre las actividades criminales, actividades informales y actividades formales. Esta visión permite una visión más dinámica del mercado informal y conocer sus implicaciones económicas y sociales. Según Castells y Porters la economía informal puede tener por objetivo lo siguiente:

1. Conseguir los ingresos necesarios para la supervivencia del hogar. En otras palabras, sirve sólo para satisfacer las necesidades de consumo.
2. La acumulación del capital, por medio de pequeñas empresas que operan informalmente. Esto se debe a que estas empresas tienen la capacidad de ahorrar, eludiendo los costos que representan la formación capital o los costos a la generación de ingreso. Esto es posible dada su fácil capacidad de adaptación y la flexibilidad en el contexto donde operan.
3. Reducción de costos para cumplir con la legislación, por medio de contratos entre personas informales y empresas formales. En estos se incluye la subcontratación de informales o la compra de insumos producidos de forma informal, de forma tal que se eluda los costos de la normativa o legislación vigente.

**Ilustración 1**  
**Interrelación entre las actividades económicas**



Fuente: elaboración propia del diagrama realizado por Castells y Portes, (1989).

### 3.2. ¿Cómo concibe este estudio la economía informal?

La informalidad, como se explicó en el prólogo y el primer capítulo, implica un concepto amplio, demasiado complicado para abarcar mediante un solo estudio o un grupo de políticas públicas. Por lo mismo, este estudio se ha enfocado en la informalidad económica, ya que suele ser la informalidad que la población reconoce más fácilmente y es la que implica mayores beneficios en el corto plazo. Por último, el análisis económico de la informalidad puede ser la mejor forma generar un consenso acerca de los cambios institucionales de largo plazo que necesita Guatemala.

En el presente estudio se adoptó una triple perspectiva para analizar el problema de la informalidad económica. Tanto sus causas como sus efectos son polifacéticos y requieren de una incorporación de distintas disciplinas y formas interpretativas del fenómeno. Cada una de las perspectivas que se adoptarán para analizar el fenómeno cumplen distintos objetivos: la primera es operativa, la segunda se refiere al origen de la informalidad y la tercera, al nivel de informalidad.

### **3.2.1. Concepción operativa de la informalidad.**

**Economía informal:** Toda aquella actividad que genere un valor agregado, cuyo producto sea lícito, pero no haya cumplido con todos los requisitos legales relacionados con la operación de empresa, desde la producción, distribución, comercialización y cierre de la misma.

Esta concepción es la más sencilla y la que permite una mejor forma de aproximarse al fenómeno de la informalidad. Asimismo, permite su medición y comparación, tanto de la economía de un país como de otros países.

### **3.2.2. El origen de la informalidad**

Para tener una mejor perspectiva del impacto de la economía informal es necesario trascender del ámbito de lo operativo y del análisis estático de la economía informal y conocer cuáles son los orígenes de la economía informal. Bajo este enfoque se puede dividir en dos niveles la existencia de la economía informal:

1. **Análisis Costo-Beneficio:** parte del presupuesto que los ciudadanos se encuentran ante la decisión de llevar actividades informales o no. Esta decisión se toma en base a una evaluación de costos y beneficios de seguir una u otra opción.
2. **Enfoque Institucional:** parte del presupuesto que las personas no tienen la posibilidad de decidir sobre su situación como informal, ya que la autoridad determina quienes pueden ser formales y quienes no. Esta perspectiva genera dos clasificaciones de informalidad:
  - a. **Informalidad central o económica.** Esta clasificación aplica para las personas que cumplen con los atributos que contempla el sistema institucional, pero que a pesar de ello se encuentran fuera del mismo. Debido a las disfunciones que han ido surgiendo dentro del mismo Estado (elevados costos de transacción y escasos beneficios), estas personas han optado por “salir” y mantenerse al margen de las instituciones formales. Bajo esta caracterización, las actividades informales son el producto de acciones que intentan minimizar los costos de transacción que resultan de usar el arreglo institucional existente.

- b. **Informalidad periférica o institucional.** Esta clasificación aplica para aquellas personas para las cuales no ha sido diseñado el sistema institucional y que, por lo tanto, quedan fuera del sistema. De cierta manera, estas personas no deciden por si mismas, su clasificación dentro de esta categoría es producto de decisiones políticas. Independientemente de las disfunciones institucionales del Estado, este tipo de informalidad provoca una “ceguera” institucional en las personas que se han adaptado a vivir al margen de un arreglo institucional que no fue creado para ellos.

### 3.2.3. Grados de informalidad Económica

La economía informal, más que una clasificación, día a día, toma distintas formas y comprende distintas prácticas que son socialmente aceptadas. El continuo ejercicio de estas prácticas hace que sean socialmente aprobadas, vistas como algo muy común y pasen a ser una parte de la densa red de interacciones sociales de una sociedad. Asimismo, en la práctica, no todo es blanco o negro, algunas veces las empresas formales se comportan como si fueran informales y viceversa. Estas razones ponen en duda el alcance de la definición de la economía informal. ¿Hasta donde una persona se emplea en actividades formales? ¿Qué dificulta a las actividades informales-legítimas pasar a actividades formales-legítimas?

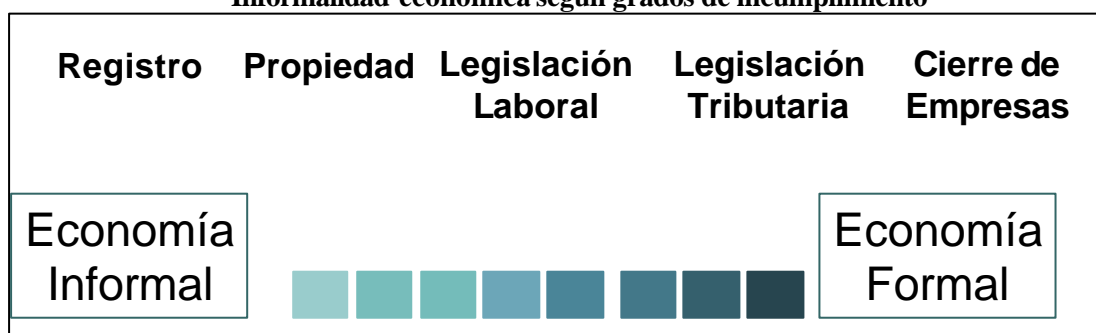
Al analizar la informalidad económica, no sólo como una decisión de ser o no informal sino de emplear una mezcla óptima de actividades formales/informales, se requiere de contemplar grados de actividades informales. Si la formalidad fuera como una especie de “tejido” que identifica a los “buenos ciudadanos”, entonces uno podría determinar qué partes de un traje son de dicho tejido y cuáles no, en donde se ve mejor ese tipo de tejido (es más útil) y en donde no. Los grados de informalidad surgen a partir de los procesos que deben cumplir los empresarios para considerarse formales:

- **Incumplimiento del registro de la empresa o de la actividad comercial.** Este es el grado inicial de informalidad económica, ya que implica que el empresario ni siquiera cumple con el requisito inicial de notificar al Estado sobre el inicio de sus actividades económicas. El cual, la mayor parte de veces es un requisito para inicial para poder cumplir con el resto de procesos formales.
- **Incumplimiento de la titulación adecuada de la propiedad** No contar con la titulación adecuada de la propiedad está en un segundo grado de informalidad económica. La definición y protección de la propiedad, posesión e intercambio de bienes y producción que ocurre en este contexto carece del respaldo legal de las instituciones formales y resulta muy costoso recurrir a dicho arreglo institucional en caso de algún problema. Lo cual constituye una informalidad de un grado distinto a la anterior.
- **Incumplimiento de la legislación laboral** Un empresario podría contar con los registros de su empresa, de su propiedad y los bienes que comercia y produce, pero aún así podría ser informal debido a que no cumple con la legislación laboral. La

informalidad económica en el cumplimiento de la legislación laboral abarca desde el incumplimiento de la obligación de un salario mínimo diario hasta el incumplimiento de las jornadas laborales y la ausencia de prestaciones laborales. Este es otro grado distinto de informalidad respecto de las dos anteriores.

- **Incumplimiento de la legislación impositiva.** La informalidad impositiva se relaciona con el incumplimiento en el pago de los tributos, en cualquiera de las modalidades que existen. Usualmente, cuando se piensa en los informales sólo se piensa en este grado de informalidad, de allí que las soluciones que se proponen suelen ser incompletas. Esto generalmente se conoce más como evasión que como informalidad, pero si uno se apega a la definición operativo debe concluir que también es informalidad económica, de un grado distinto a las demás.
- **Incumplimiento de los procesos legales de cierre de la empresa.** Este último nivel de informalidad económica se refiere a cerrar una empresa sin haber realizado los procesos legales correspondientes. Lo cual tiene implicaciones importantes sobre la propiedad, derechos y responsabilidades del dueño y las demás personas que participaban en el proceso productivo.

**Ilustración 2**  
**Informalidad económica según grados de incumplimiento**



Fuente: elaboración propia.

Los grados de informalidad económica que se muestran en la **Ilustración 2** dan una idea de cuánto más cerca una organización está de ser formal que otra o viceversa. Es importante notar que no se ha dado en peso específico a cada nivel de cumplimiento, el orden que se siguió en esta sección replica los pasos del proceso productivo de una empresa. Esta visión permite conocer por qué los empresarios informales e informales cumplen con ciertos requisitos y registros y por qué con otros no. Además que permite cuestionar de mejor manera la utilidad práctica y conveniencia de cada una de esos procesos, las opciones informales existentes y las instituciones informales que llenan el vacío de las formales.



## **4. ENFOQUES TEÓRICOS SOBRE LA ECONOMÍA INFORMAL**

La presente sección busca dar una descripción general de algunas de las más importantes teorías que han tratado de explicar la economía informal. Se tomarán en cuenta los análisis realizados para América Latina, ya que sus problemas y sus condiciones se acercan más a la realidad guatemalteca que análisis hechos para Asia o los países de Europa del Este. Además, se señalarán los límites de estas teorías, para comprender el fenómeno de la informalidad en el caso de Guatemala.

Los siete enfoques estudiados serán: 1) el del Excedente Laboral, el cual centra su análisis en la relación entre la oferta y demanda de trabajo; 2) el Estructuralista, el cual estudia la relación entre la economía formal e informal; 3) el Legal, el cual analiza la relación entre los costos y beneficios legales y su relación con las actividades económicas; y, finalmente; 4) el enfoque Neo-marxista, el cual usa la clasificación marxista de las clases sociales y la rivalidad entre éstas para explicar la dinámica de la economía informal; 5) el Antropológico, el cual es sugerido de forma indirecta en estudios sobre las relaciones interétnicas en la ciudad de Guatemala, pero que no es un estudio sistemático de la informalidad; 6) el enfoque del mercado crediticio; y 7) el enfoque de la opción de salida.

### **4.1. El Enfoque del Excedente Laboral**

El Programa Regional de Empleo para América Latina y el Caribe –PREALC-, de la Organización Internacional del Trabajo, ha sido una de las instituciones que más ha trabajado en el estudio de la economía informal. Sus investigaciones y teorías han influido en otras instituciones, como el Banco Mundial –BM- y la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales –FLACSO-, y en el desarrollo de políticas públicas enfocadas en el apoyo técnico y crediticio para los informales.

#### **4.1.1. Definición**

El enfoque de PREALC concibe la economía informal como un sector económico que se desarrolla en base a la subsistencia familiar, por medio de actividades con un alto uso de mano de obra, tecnología relativamente atrasada, poca productividad y con ganancias reducidas (Jaime, Campos e Iglesias, 2002).

#### **4.1.2. Causas**

Según ésta teoría, la principal causa de la economía informal de subsistencia es la incapacidad del sector económico moderno de generar una demanda de empleo suficiente para ocupar a toda la mano de obra, especialmente a quienes migran del campo a las ciudades.

La insuficiente demanda de empleos y el excedente de trabajadores provocan que la única alternativa de subsistencia para muchas personas sea operar al margen de la ley, en actividades informales, con una lógica distinta a la del sector formal.

De acuerdo a este enfoque, es el sector formal el que determina las tasas de informalidad, pues a mayor crecimiento de la economía formal, menor es el crecimiento de la informal, y viceversa (Jaime, Campos e Iglesias; 2002; página 36).

#### **4.1.3. Características de la economía informal**

Algunas de las características más importantes del sector informal descritas por este enfoque son:

- Actividades económicas urbanas que se realizan al margen de la ley.
- Incapacidad para cubrir los costos de cumplir con los requisitos y reglamentaciones estatales.
- Trabajar en la informalidad dificulta la accesibilidad al sistema financiero formal.

#### **4.1.4. Solución propuesta**

A partir de sus teorías sobre las causas y características del fenómeno, los seguidores de esta línea de pensamiento han llegado a la conclusión de que la forma de reducir el sector económico informal es por medio de una mayor intervención estatal, enfocada en facilitar el acceso al crédito y en darles asistencia técnica a los informales para favorecer su inserción en el sector económico formal. La asistencia técnica les permitiría mejorar la productividad de sus actividades, generar más ingresos y expandir sus negocios. La asistencia financiera les permitiría acceder a un sistema de crédito con intereses más bajos y mayores facilidades de pago que en el sistema formal. El objetivo final de estas medidas es que los informales puedan hacer crecer sus actividades y generar mayores ingresos.

#### **4.1.5. Limitantes**

La mayor limitación de este enfoque es concebir el fenómeno de la informalidad como un puro problema de subsistencia, caracterización que tiene los siguientes limitantes (Jaime et al., 2002):

- Se limita a observar los excesos de oferta y demanda de trabajo actualmente existente y no se percata de los procesos que causan esta situación.
- En la realidad, muchas actividades informales generan ingresos suficientes para que las personas que las realizan no sólo sobrevivan, sino que también puedan ahorrar o incluso reinvertir en sus propios negocios.



- Los teóricos de este enfoque han tratado de caracterizar las actividades informales como trabajos de baja calidad, bajos estándares que requieren poca capacitación de los trabajadores. Sin embargo, se ha observado que existen actividades informales que requieren habilidades específicas e inversiones de capital que no cualquier persona puede ofrecer.
- También se ha tratado de identificar a las actividades informales por su tamaño y conformación, pero en esta definición entran también empresas pequeñas formales con auto-empleados, empleados formales o una combinación de ambos.

## 4.2. El Enfoque Estructuralista

Este enfoque estudia más a fondo la relación entre el Estado y la sociedad y la manera en que esta relación afecta la economía formal e informal.

### 4.2.1. Definición

Castell y Portes (Portes y Haller, 2004) definen la economía informal como: *“todas aquellas actividades que generan ingresos, pero que no están reguladas por el Estado, en entornos sociales en que actividades similares sí lo están”*

Adicionalmente, Portes y Haller (2004) hacen una clasificación de las distintas actividades informales, basados en los objetivos que éstas buscan:

1. Las actividades realizadas para la subsistencia del individuo, o de la familia, llamadas de supervivencia. Éste tipo de actividades producen sólo el ingreso suficiente para subsistir, pero no son capaces de generar ingresos suficientes para el ahorro o la inversión.
2. La contratación de empresas o personas, informales, para reducir los costos de producción y para flexibilizar la gestión, llamada economía de explotación. Éste tipo de actividades son aquellas en que empresas formales subcontratan a empresas o a personas, informales, para reducir sus costos de producción.
3. Las pequeñas empresas que buscan acumular capital, llamadas actividades de crecimiento. Éstas son las actividades informales que generan ingresos suficientes para el ahorro y la reinversión en las mismas empresas.

### 4.2.2. Causas

Una primera causa es la corrupción estatal; mientras más corruptos sean los funcionarios estatales más se aproxima la economía a una situación que esta escuela denomina como de

“libre mercado”<sup>17</sup>. Esta situación provoca que la diferencia entre lo formal y lo informal disminuya, ya que el Estado se encuentra a merced de las fuerzas del mercado y de los empresarios oportunistas que buscan rentas por medio de la compra de privilegios estatales. La población pierde credibilidad en el marco jurídico y en la garantía del cumplimiento de los contratos, lo cual desincentiva la inversión a largo plazo y el cumplimiento de las regulaciones estatales.

Otra causa es la falta de regulación estatal. Esta situación facilita el incumplimiento de las normas sociales, ya que al carecer de una autoridad legítima y legal que garantice el cumplimiento de ellas, habrá una mayor facilidad para quebrantarlas. Ello desincentiva las actividades de largo plazo y/o que necesitan sumas cada vez mayores de capital. Ante esta ausencia de regulaciones estatales, las personas dependen más de sus vínculos sociales, creando normas de comportamiento que pueden ser más fáciles de cumplir que las formales.

Una tercera causa es el exceso de regulación estatal sobre la actividad económica. La legislación y regulación estatal de las actividades formales, dada su complejidad y su magnitud, puede inducir a las personas a realizar actividades informales debido a los altos costos de transacción que estas conllevan. El incremento de la regulación de las actividades económicas puede causar un incremento en la tasa de actividades informales. Sin embargo, la relación entre la cantidad de regulaciones y el tamaño de la economía informal estaría determinada por dos factores:

1. La capacidad de regulación estatal: se refiere al poder del Estado de garantizar efectivamente el cumplimiento de las regulaciones.
2. La “*estructura social y los recursos culturales de la población sujeta a éstas normas*” (Portes y Haller, 2004): se refiere a la forma en que las sociedades se organizan y la forma en que ésta organización se relaciona con el Estado.

**Determinantes de la informalidad.** Respecto al primer determinante de la informalidad, de cara a la sobre-regulación, Portes y Haller (2004) desarrollan un esquema de 6 tipos distintos de Estado y 6 tipos distintos de sociedades.

**Tabla 3**  
**Tipos de Estado de acuerdo a su voluntad y capacidad para regular, según Portes**

| Poder<br>(capacidad) del<br>Estado |        | Voluntad para regular |                     |                      |
|------------------------------------|--------|-----------------------|---------------------|----------------------|
|                                    |        | Mínima                | Limitada            | Total                |
|                                    | Débil  | Estado ausente        | Estado “enclave”    | Estado mercantilista |
|                                    | Fuerte | Estado liberal        | Estado de bienestar | Estado totalitario   |

Fuente: Portes y Haller, 2004; páginas 24 y 25.

<sup>17</sup> Las comillas son nuestras. Portes se refiere al libre mercado, en esta frase, como la situación donde el mejor postor puede incluso comprar a los funcionarios públicos. Ello no coincide con nuestra interpretación de una economía de libre mercado, ya que desde nuestra perspectiva Estado de Derecho y Economía de Mercado son dos conceptos que no pueden separarse.

Cada uno de estos Estados corresponde a la descripción siguiente:

1. **Estado ausente.** Es el que no tiene ni capacidad, ni voluntad de regulación, por lo cual deja que a que la sociedad se organice en torno a instituciones informales. Por ejemplo, en aquellos lugares en que el Estado no tiene presencia, las personas desarrollan sus propios sistemas económicos y normativos para poder coexistir. En este tipo de situaciones la actividad económica es completamente informal, ya que no hay ninguna institución estatal que trate de garantizar el cumplimiento de regulaciones formales.
2. **Estado liberal:** Este tipo de Estados regula las actividades económicas lo menos posible y permite que la actividad económica funcione de forma privada. En esta situación es más probable que la mayoría de las actividades económicas sean formales, ya que existen pocas reglas que cumplir y el Estado tiene poder para garantizar su cumplimiento.
3. **Estado “enclave”.**<sup>18</sup> Es el que posee zonas o territorios donde hay un “enclave” de capitalismo formal y de cumplimiento de las regulaciones, pero que está rodeado por un territorio con un sistema económico autorregulado.

En este tipo de Estado las actividades formales existirán en mayor proporción en los centros urbanos importantes y en menor proporción en aquellos lugares donde la presencia del Estado sea poca o nula. Se identifica este tipo de Estado con la mayoría de países en vías de desarrollo, en el cual las ciudades más importantes tienen una mayor presencia estatal que las ciudades, pueblos o villas, de menor importancia.

4. **Estado de bienestar.** Es aquel en el que el Estado puede controlar la informalidad por medio de sanciones, como pueden ser las multas y el encarcelamiento, y por medio de incentivos, como la seguridad civil y la seguridad social. Esto evita que las personas desempleadas o las marginales de toda la economía, realicen actividades fuera de la ley. En esta definición entran muchos Estados europeos, los cuales tienen bajas tasas de informalidad debido a que el Estado efectivamente garantiza el cumplimiento de la legislación, pero que también da beneficios a aquellas personas que por alguna razón no pueden realizar actividades económicas dentro de la economía formal.
5. **Estado mercantilista.** Es el Estado en que existe una alta voluntad de regulación por parte del Estado, pero que carece del poder para efectivamente garantizar el cumplimiento de esa regulación. Aquí también entrarían varios Estados latinoamericanos, en los cuales el Estado es incapaz para hacer cumplir las regulaciones de forma efectiva pero tiende a sobre-regular la actividad económica.

En este tipo de Estados la actividad económica informal sería la norma, ya que el ingreso a la formalidad estaría abierto sólo para aquellas personas que pudieran cubrir los costos, en tiempo y dinero, de cumplir con todas la regulaciones estatales.

---

<sup>18</sup> Las comillas son del autor.

1. **Estado totalitario.** Son aquellos Estados en los que la excesiva regulación es rechazada de forma generalizada por todos los miembros de la sociedad, aún con un Estado con mucho poder. En estos Estados la economía formal existiría sólo durante el tiempo en que el Estado tenga los recursos y la legitimidad para imponerse al rechazo generalizado de sus regulaciones.

Portes y Haller (2004) señalan que el segundo determinante de la informalidad, de cara a la sobre regulación, es la estructura social. Esto hace referencia a cómo está organizada una sociedad y sus recursos culturales ante las normas estatales, o sea, las tradiciones y restricciones informales y su relación con las reglas formales del Estado. En base a esto se desarrolla un segundo esquema referente a la sociedad, su estructura y su relación con la regulación estatal:

**Tabla 4**  
**Carácter de la sociedad civil y su relación con la regulación económica estatal**

| Carácter de la sociedad civil |                       | Nivel de regulación                 |   |   |
|-------------------------------|-----------------------|-------------------------------------|---|---|
|                               |                       | Mínimo                              | Limitado  | Total                                     |
|                               | Individualista        | Conflictos <i>hobbesianos</i>       | Fiscalización universal de las reglas                   | Planificación estalinista                 |
|                               | Organización en redes | Estructuras de fiscalización social | Estructuras formales e informales que compiten entre sí | Resistencia generalizada contra el Estado |

Fuente: Portes y Haller; 2004; página 26.

1. **Conflictos *hobbesianos*:** Se dan cuando hay muy poco control estatal sobre la sociedad y cuando la población es muy individualista, o está atomizada. Sin embargo, Portes indica que cuando una sociedad llega a este nivel de desorganización, es muy probable que surja una jerarquía no oficial que se encargue de imponer un orden mínimo. En este tipo de sociedades es probable que la mayor parte de la economía sea informal y que se base en la solidaridad local u homogeneidad cultural de las personas, ya que no existen otras organizaciones de referencia para desarrollar mecanismos e instituciones sociales y/o económicas.
2. **Estructuras de fiscalización social:** Este tipo de situación se da cuando los lazos comunitarios son fuertes y el nivel de regulación estatal es mínimo. Portes menciona que en este tipo de situación es más probable que las actividades informales sean normales y aceptadas por los miembros de la comunidad. Aunque, esto dependería, también, del tipo de regulaciones estatales, de la observancia que la sociedad tenga de éstas regulaciones y del poder del Estado para garantizarlas.
3. **Fiscalización universal de las reglas:** Este tipo de situación ocurre en las sociedades individualistas con una limitada regulación estatal. Portes identifica este tipo de sociedades con las que existen en los países de Europa occidental. Esta situación puede funcionar sólo si el Estado garantiza el cumplimiento de una limitada cantidad de normas que regulen el mercado y si este puede responder eficazmente a las recesiones económicas.

4. **Estructuras formales e informales que compiten entre sí:** Si bien Portes no define específicamente este tipo de situación, sí sugiere que cuando las redes o lazos comunitarios son muy fuertes, estos van a provocar que las personas sean muy resistentes al cumplimiento de las regulaciones estatales.<sup>19</sup>
5. **Planificación estalinista:** Este tipo de situación se da en sociedades altamente atomizadas, en las cuales la confianza mutua entre individuos es muy baja y el Estado se consolida como el único garante de algún orden social. Sin embargo, Portes y Haller indican que el poder del Estado eventualmente disminuye en intensidad debido a las críticas de grupos civiles y a que las personas se solidarizan y empiezan a buscar formas de evitar cumplir con las regulaciones estatales. Es entonces cuando comienza a surgir un gran mercado informal.
6. **Resistencia generalizada contra el Estado:** La resistencia generalizada contra el Estado sucede cuando una sociedad está muy organizada, tiene una cohesión muy fuerte y se resiste a los intentos estatales de ejercer un control total sobre sus actividades económicas. En este tipo de sociedades las actividades informales serán la práctica normal y las formales serán la excepción.

En general, esta teoría sugiere que las sociedades organizadas en redes son más propensas a recurrir a actividades informales, pues éstas crean sus propias normas y restricciones informales que complementan a las formales. Las sociedades más individualistas son más propensas a cumplir con las regulaciones estatales, ya que dependen de éstas para que exista algún tipo de orden.

#### **4.2.3. Características de la economía informal**

La informalidad es vista como un sector favorable en la medida en que permite la aparición y existencia de fuentes de trabajo alternas al sector formal cuando no puede generar suficientes empleos. Además, las actividades informales se convierten en una fuente de bienes y servicios baratos para los trabajadores con bajos ingresos del sector formal.

#### **4.2.4. Solución propuesta**

Para Portes y Haller (2004), el tipo de Estado ideal es aquel que tiene un poder fuerte para garantizar el cumplimiento de las regulaciones, una voluntad limitada para regular y que contiene una sociedad individualista que cumple con las reglas establecidas por el Estado. Esto significa que todos los países deberían buscar llegar a la situación mencionada, por lo menos en lo que se refiere a la capacidad y voluntad del Estado para regular.

#### **4.2.5. Limitantes**

---

<sup>19</sup> Siguiendo a D. North (North, 1996) habría que aclarar que esta es una posibilidad cuando la estructura informal está completamente opuesta a la estructura formal. Lo que generalmente se da cuando las reglas formales son ajenas a lo que sucede día a día en la vida de las personas.

El Enfoque Estructuralista es el más complejo y el que tiene una visión más amplia de la economía informal y sus causas. Sus principales limitaciones se encuentran en el momento de sistematizar sus conceptos sobre la informalidad. Las principales limitaciones son las siguientes:

- La corrupción estatal, la ausencia de regulación estatal y sobre-regulación estatal, se definen como causas de la informalidad. Sin embargo, no se toma en cuenta la discriminación social, política o económica como factores que puedan generar informalidad, como podría observarse desde un estudio antropológico del fenómeno.
- Dentro de este enfoque sobre la informalidad, las sociedades organizadas en redes son más resistentes a cumplir o a aceptar las regulaciones estatales, ya que estas tienen sus propias normas y mecanismos para hacerlas valer. El segundo tipo de sociedad, el individualista, es menos propenso a incumplir las regulaciones estatales, ya que la organización en redes no es tan fuerte como en el primer tipo de sociedades. Ahora, el problema con estos supuestos es que no toman en cuenta que el cumplimiento de las normas y regulaciones estatales dependen, también, del tipo de reglas que se quiera implementar, ya sean estas benéficas o perjudiciales; del grado de complementariedad que estas reglas formales tengan con las restricciones informales existentes, sea que haya poca o mucha observancia de las formales, y, del tipo de beneficios que se generen con cada regulación, sean estos grandes o pequeños, en términos de dinero o de tiempo o de seguridad.

### **4.3. El Enfoque de los Costos de la Regulación**

El tercer enfoque sobre la economía informal que se analizará en éste estudio es de los costos de la regulación. El principal autor de este enfoque es Hernando de Soto quien ha tenido una gran influencia entre académicos y políticos a nivel internacional. Esta aproximación teórica a la economía informal basa su análisis en los costos de transacción que genera el Estado para quien quiera ingresar y mantenerse dentro del sector económico formal.

#### **4.3.1. Definición**

De Soto define la economía informal como las actividades lícitas que se realizan al margen de la regulación existente, cuando ésta genera costos más grandes que los beneficios esperados por estar en la formalidad (Jaime et al, 2002).

#### **4.3.2. Causas**

Para De Soto, la principal causa que obliga a las personas a realizar actividades informales son las regulaciones estatales, las cuales incrementan los costos, en tiempo y dinero, de ingresar a la economía formal y mantenerse dentro de ella. De Soto identifica a los países latinoamericanos como Estados mercantilistas, lo cuales se caracterizan por tener grupos políticos y económicos que influyen en la toma de decisiones públicas, para que se legisle a

su favor. Esta legislación privilegia sólo a los sectores económicos influyentes, desincentivando la competencia y en detrimento de otros sectores sociales (Jaime et al 2002; pág. 46).

#### **4.3.3. Características de la economía informal**

Según éste enfoque, una mala regulación desincentiva las actividades económicas formales creando un sistema económico paralelo y no discriminatorio. Esto permite el acceso a cualquier persona y crea normas extralegales que sirven como sustituto al sistema legal formal.

Este sistema informal tiene sus limitaciones: 1) No hay una legislación que defina claramente los derechos de propiedad, como exclusividad de uso y derecho de transferir recursos, y el proceso para convertirse en una persona jurídica con responsabilidades civiles; 2) Los informales carecen de la seguridad y certidumbre que les permita establecer precios relativos, tener acceso a financiamiento, dar garantías o aprovechar las economías de escala, entre otras tantas cosas (Jaime et al 2002; págs. 45-47).

El mayor problema de los informales es que, por su misma situación, no pueden acceder a las instituciones y mecanismos públicos de toma de decisiones. Ello provoca que los Estados sean más propensos a cometer errores a la hora de diseñar políticas económicas. Esto se debe a que los Estados pueden no tomar en cuenta a un sector de la población, que en este caso sería el sector informal.

En el proceso de toma de decisiones los Estados pueden, incluso, perjudicar al sector informal, al fortalecer los mecanismos formales penales, pero desatendiendo los beneficios que podrían motivar a los informales a incorporarse en la formalidad, como puede ser el incremento de la seguridad civil y o la reducción de los trámites burocráticos.

#### **4.3.4. Solución propuesta**

La solución general que da De Soto al problema es la transformación del sistema político, de tal forma que se cambie el proceso de toma de decisiones y se eliminen las regulaciones que privilegian sólo a ciertos grupos. Dado que su enfoque interpretativo da gran importancia a la regulación como factor generador de la informalidad, éste cambio del sistema político tiene que ir acompañado de una desregulación.

#### **4.3.5. Limitantes**

Esta teoría tiene la dificultad de identificar las actividades informales con las pequeñas empresas y los trabajadores por cuenta propia, que no cumplen con la legislación y regulaciones vigentes, dando menor importancia a los asalariados dentro del sector informal, a los costos implícitos en las legislaciones laborales y al papel que éstas tienen como desincentivos para la inversión y el crecimiento económico de un país (Jaime, Campos e Iglesias; 2002; páginas 47).

También, desestima la ausencia estatal o la falta de credibilidad en los marcos regulatorios como posibles causas de la informalidad, enfocando su estudio, principalmente, en los **costos** generados por los sistemas regulatorios estatales.

#### **4.4. El Enfoque Neo-marxista**

El Enfoque Neo-marxista centra su estudio en las relaciones entre su concepción de las clases socio-económicas. De esta forma se determina que las clases dominantes son las que generan la situación económica del resto de la población.

Los ámbitos de estudio de los teóricos de este enfoque han sido, en general, los barrios marginales de las ciudades y los datos estadísticos proporcionados por organizaciones gubernamentales y no gubernamentales.

##### **4.4.1. Definición**

Este enfoque describe a la economía informal como un sector marginado, producto del sistema capitalista y en el cual el trabajador informal ocupa el nivel más bajo dentro de la clase proletaria. Esto significa que dentro de la estructura social los informales ocupan la clase más baja de la sociedad.

##### **4.4.2. Causas**

Este enfoque plantea que la causa de la economía informal es la búsqueda de las clases dominantes por reducir sus costos de producción, por medio de la evasión de leyes laborales y de las presiones sindicales.

Algunos autores, como Portes y Walton (1981) y Roberts (1976), incluso llegaron a afirmar que el fenómeno de la informalidad podría ser un resultado del desarrollo capitalista internacional, aceptando la Teoría de la Dependencia. Esta teoría explica que los países pobres dependen de los países ricos para abastecerse de productos manufacturados, con alto valor agregado, producidos con materias primas compradas a bajos precios en los mismos países pobres.

##### **4.4.3. Características de la economía informal**

La mayoría de los autores que dentro de este enfoque conciben a los Estados como cómplices de la clase dominante en la explotación de los informales. Por su parte, Portes y Walton (1981) opinan que la internacionalización del trabajo y del capital ha aumentado la fricción entre las clases sociales, lo cual ha ocasionado que el proletariado informal proteste por mejores condiciones de vida y demande más concesiones de parte del Estado.

##### **4.4.4. Solución propuesta**



Este enfoque recomienda que la forma de reducir la economía informal sea por medio de un cambio en la estructura social, y si se acepta la Teoría de la Dependencia, también se esperaría un cambio en las relaciones internacionales entre el Primer Mundo y el Tercer Mundo.

#### **4.4.5. Limitantes**

La principal limitante del enfoque neo-marxista es que este centra únicamente en las relaciones entre las clases sociales como justificación causal de la informalidad. No se toma en cuenta que muchas actividades informales son realizadas por personas que buscan reducir sus costos de producción y que no son miembros de una clase en particular, es más, la característica de la formalidad podría identificar a una persona pobre que vende en la calle o a un acaudalado empresario agrícola que no cumple con ninguna regulación económica.

La Teoría de la Dependencia, como una causa de la informalidad ha sido criticada debido a que en países en vías de desarrollo se están dando procesos de industrialización y de incremento de las actividades económicas que desmienten dicha teoría y desmiente que la informalidad sea un fenómeno económico ocasionado por la explotación de los países ricos a los países pobres.

Un último problema de este enfoque tiene que ver con la solución que propone:

- A nivel nacional se propone un cambio de la estructura social desde el Estado. El problema es que si son las clases dominantes las que tienen el poder político, es poco probable que éstas vayan a ceder espacios, sobre todo si ello no les genera beneficios.
- Además, existe el problema de determinar la forma en que se va a reestructurar la sociedad o el sistema internacional.

### **4.5. El enfoque antropológico**

Este último enfoque ha sido sugerido de forma indirecta por Santiago Bastos y Manuela Camus, quienes realizaron investigaciones sobre las relaciones interétnicas en la ciudad de Guatemala. En estos estudios se infiere el fenómeno de la informalidad a través de los estudios antropológicos sobre las relaciones entre distintos grupos étnicos.

#### **4.5.1. Definición**

Dentro de estos estudios se indica que las actividades informales son aquellas realizadas por los trabajadores por cuenta propia, los pequeños negocios familiares y las realizadas por trabajadores asalariados que no cumplen con todas las regulaciones laborales y que, en general, son actividades de subsistencia y no de acumulación de riquezas (Bastos y Camus; 1998; págs 32-33).

#### **4.5.2. Causas**

Este estudio menciona que gran parte de las actividades informales que se realizan en la ciudad de Guatemala son efectuadas por indígenas que se han movilizad del campo a la ciudad, buscando fuentes de empleo. Al no estar suficientemente capacitados y debido a que se les identifica con determinadas actividades económicas, los nuevos inmigrantes indígenas deben integrarse al sector económico informal.

Es decir, hay ciertas normas sociales en determinados grupos de la población que no permiten el acceso a los indígenas a determinadas actividades económicas (i.e. puestos públicos al más alto nivel, gerencias de empresas, secretarías y otros) o que definen las actividades económicas a las que sí pueden acceder (i.e. sirvientas, chicleiros, carpinteros, vendedores de mercado, entre otras).

Al igual que en la teoría de De Soto, este estudio enfatiza el papel de una elite o grupo oligárquico en la creación de un sistema político discriminatorio. Este sistema impide a un grupo determinado, en éste caso los indígenas, involucrarse en política. Es decir, que no se puede ser culturalmente indígena y acceder a ciertas funciones políticas o económicas. Esta discriminación se debe a que la “sangre blanca”<sup>20</sup> *“es la corriente cultural y racial principal en la fundación de la nación”* (Camus, 2002, p.50) y la cual se oficializa por medio del control del Estado y de la dominación económica, dando como resultado una división “étnica”<sup>21</sup> del trabajo.

#### **4.5.3. Solución propuesta**

Si bien éste estudio no da una respuesta concreta para solucionar el problema de la discriminación laboral hacia los indígenas, sí menciona que el rompimiento de estereotipos y el acceso de los indígenas a actividades que antes no realizaban puede cambiar los “símbolos”<sup>22</sup> que perpetuaban su discriminación.

#### **4.5.4. Limitantes**

La principal limitante de este enfoque es que no es una teoría sistemática que centre su estudio en la economía informal, sino que es un estudio de las relaciones interétnicas en Guatemala y el cual menciona la informalidad, de forma secundaria, sólo para describir uno de los resultados de la discriminación.

---

20 Las comillas son nuestras y se han usado para resaltar el término “sangre blanca”, que para Manuela Camus Camus; (2002) denota a los grupos criollos cercanos a la cultura y valores de la modernidad Occidental.

21 Las comillas son de Camus, citando a Williams. Se refiere a que la etnia define, de forma más o menos explícita y general, que se puede hacer o que no se puede hacer dentro de país.

22 Las comillas son nuestras y se han utilizado para enfatizar el término “símbolos” utilizado por Bastos y Camus (Bastos y Camus, 1998) Estos autores dicen que la exclusión de los indígenas, de ciertas actividades económicas, no responde a lineamientos objetivos sino subjetivos y, por tanto, simbólicos.

## **4.6. El enfoque del mercado crediticio**

### **4.6.1. Definición**

En 1997 la Fundación Friedrich Ebert publicó el segundo número de su publicación “Guatemala: ¿Oprimida,, Pobre o Princesa Embrujada”, Christine Vogt realiza un estudio sobre la informalidad en Guatemala. Este enfoque la define como *“una economía y sociedad dentro de la economía y sociedad nacional, donde se encuentra la pobreza”* (Vogt, 1997). Este enfoque asimila a la economía informal como aquella donde las personas que viven en pobreza llevan acabo sus actividades económicas.

### **4.6.2. Causas**

El estudio analiza la informalidad como producto del mal funcionamiento de las instituciones, entre ellas, el mercado de crédito. Su aproximación al fenómeno de la informalidad tiene como presupuesto que el dinero es el medio que articula todas las transacciones económicas en una sociedad. Esto tiene implicaciones en dos campos específicos: la eficiencia del dinero para realizar transacciones económicas y la eficiencia del dinero como reserva de valor.

En la medida que la política monetaria destruya el poder adquisitivo del dinero y que restrinja el crédito, la consecuencia será un incentivo negativo para el ahorro y una gradual pérdida de legitimidad de la moneda usada en el intercambio. Lo que causará que las transacciones económicas se lleven a cabo con instrumentos más precarios (informalidad monetaria) y reducirá la capacidad de inversión por parte de los empresarios.

### **4.6.3. Solución propuesta**

Según este enfoque, los individuos no tienen la capacidad de decidir sobre los resultados de ser formal o no. Los resultados de la política monetaria determina la informalidad de las personas en un país. Bajo este esquema, sólo queda esperar que un grupo lo suficientemente fuerte sea capaz de cambiar el curso de las políticas públicas ejercidas y dotar al Estado de mayor poder para hacerlas cumplir.

### **4.6.4. Limitantes**

El primer limitante, del cual se deriva el resto, se encuentra en la falta de una definición adecuada al fenómeno de la informalidad. Esto reduce su capacidad explicativa y lo limita a fenómenos específicos, como en este caso es la política monetaria. Las principales debilidades de este enfoque son las siguientes:

- Reduce al análisis del informal al análisis de la pobreza. Sin embargo, deja fuera todas las personas que laboran en actividades informales y generan ingresos superiores.

- No delimita lo que es ilegal, informal, social y antisocial. Por tanto, se trata de dar una misma causa a problemas que por su propia naturaleza tienen distintos orígenes.

## **4.7. El enfoque de la opción de salida**

### **4.7.1. Definición**

El principal autor de esta teoría es Friedrich Schneider y abarca la economía informal desde un punto de vista operativo. La economía informal se desprende de una economía total dual, dentro de la cuál existe un sector que no está siendo captado por las autoridades.

### **4.7.2. Causas**

La principal causa de la economía informal es la falla del gobierno. La mala articulación de políticas laborales y otras relacionadas con la actividad empresarial determinan la magnitud de la economía informal. Asimismo, destaca los siguientes ámbitos de políticas públicas como causas de la informalidad:

- Política fiscal. Tanto la magnitud de las tasas impositivas como el proceso para pagar impuestos y el control de las autoridades.
- La densidad de la regulación. En cuanto mayor y más complicada sea la regulación a cumplir, existirán mayores incentivos para trabajar informalmente.
- Política laboral. Poca flexibilidad, altos salarios mínimos, fijación de horas de trabajo y excesiva regulación laboral.

### **4.7.3. Solución propuesta**

Si el principal problema son políticas públicas que desfavorecen a las actividades económicas, entonces existe una necesidad de mejorar el sistema político para modificarlas. Según Schneider y Enste existen dos actitudes ante la economía informal: voz o salida. La primera hace referencia a la activa participación de los agentes económicos en la creación de políticas públicas y la segunda a la materialización de actividades económicas fuera de la formalidad y, por ende, se reduce su participación en la política pública.

Bajo esta perspectiva, existen dos formas para reducir la informalidad: fortalecer la actitud de voz o debilitar la actitud de salida. La primera es más difícil de obtener. Requiere de un elemento de solidaridad y de cooperación, así como interés por parte de los individuos para involucrarse en materia política. La segunda confiere la responsabilidad al Gobierno, reduciendo las políticas que impidan a las personas a laborar en actividades informales.

#### **4.7.4. Limitantes**

Su análisis no trasciende el ámbito económico y afirma que el individuo tiene la potestad de decidir sobre su condición de ser o no formal. Excluye el análisis institucional, donde, dadas las circunstancias, los individuos quedan fuera del rango de decisión entre ser o no formales.

**Tabla 5**  
**Características de los diferentes enfoques sobre la economía informal**

| Escuela                        | Definición del sector informal  | Causa  | Falta de acceso   | Solución   |
|--------------------------------|---|--|---|--|
| <b>Excedente Laboral</b>       | Sector económico que se desarrolla en base a la subsistencia familiar, en actividades con un alto uso de mano de obra, tecnología relativamente atrasada, poca productividad y con ganancias reducidas  | Un sector económico moderno incapaz de generar una oferta de empleo suficiente para captar a toda la mano de obra.           | No hay capacidad de acceder al sistema financiero formal.   | Apoyo técnico y crediticio a las microempresas.                            |
| <b>Estructuralista</b>         | Proceso de producción y distribución ilícito, cuyo producto final (ya sea un bien o un servicio) es lícito. Estos procesos son redituables y no están regulados, a pesar que actividades similares sí lo están.   | Falta de regulación estatal.<br>Corrupción estatal.<br>Incremento de la regulación estatal sobre las actividades económicas. | No hay seguridad jurídica, ni capacidad de acceso a crédito o economías de escala.                        | Una regulación limitada y efectivamente garantizada por el Estado.         |
| <b>Costos de la regulación</b> | Actividades lícitas que se realizan al margen de la regulación existente.   | Regulaciones estatales que hacen demasiado costoso ingresar o mantenerse en la formalidad.                                   | Los derechos de propiedad no están bien definidos. Tampoco existe acceso a las instituciones mercantiles. | Desregulación y transformación del sistema político de toma de decisiones. |
| <b>Antropológico</b>           | Actividades realizadas por los trabajadores por cuenta propia, pequeños negocios familiares y las realizadas por trabajadores asalariados que no cumplen con todas las regulaciones laborales y que, en general, son actividades de subsistencia y no de acumulación de riquezas. | Falta de oportunidades de empleo.<br>Discriminación negativa de los indígenas.   | El ascenso socioeconómico de los indígenas se ve dificultado.   | Cambio en los esquemas sociales y mentales.                                |
| <b>Neo-marxista</b>            | Sector marginado, producto del sistema capitalista, y en el cual el trabajador informal ocupa el nivel más bajo dentro de la clase proletaria.  | Búsqueda de las clases dominantes por reducir costos.<br>Evasión legal.  | Los informales explotados no pueden mejorar económicamente.   | Cambiar la estructura social y/o internacional.                            |
| <b>Mercado Crediticio</b>      | Una economía y sociedad dentro de la economía y sociedad nacional, donde se encuentra la pobreza.   | Mal funcionamiento del mercado crediticio y una mala política monetaria.   | No hay capacidad de acceso al crédito y acenso social   | Fortalecer al Estado.  |
| <b>Opción de Salida</b>        | Una economía no registrada que comete ilegalidades en su producción, distribución o ventas.   | Una mala articulación de las políticas públicas en materia económica.  | Participación política.   | Fortalecer la opción de voz y debilitar la de salida.                      |

Fuente: Elaboración propia en base a: (Portes y Haller; 2004); (Jaime, Campos e Iglesias; 2002); (Schneider, Ríos, Cole, Iturbide y Urizar; 1992); (Kuchta-Helbing; 2001); y (Bastos y Camus; 1998).

## 5. MIDIENDO LA ECONOMÍA INFORMAL EN GUATEMALA

¿Se puede medir lo inmedible? ¿Capturar las características de aquello que surgió como un intento de escapar a la “medición”?

Medir la economía informal resulta dificultoso, ya que, como se vio en el capítulo anterior, su identificación es difícil; la economía informal florece al margen de las instituciones formales, de las cuales se nutre la medición de la actividad económica. Esta situación ha dado lugar a una amplia literatura respecto a la forma en que debería ser medida.

Cada metodología que se utiliza para medir la economía informal hace referencia a características específicas del fenómeno. Asimismo, ponderan distintas variables que resultan centrales en la economía informal (gasto, ingreso, trabajadores, dinero, etcétera). Por esta razón, este capítulo contendrá una breve descripción de las distintas metodologías utilizadas para medir la magnitud de la economía informal. La segunda parte de este capítulo presentará las principales mediciones de la magnitud de la economía informal en Guatemala. Esta sección tiene dos enfoques. El primero, medir la economía informal en términos de la producción de una economía, conocer que proporción de la economía total representa la informalidad. El segundo enfoque mide la economía informal en términos de la mano de obra, identificar cómo se distribuye la economía informal ante la presencia de variables específicas del mercado laboral.<sup>23</sup>

### 5.1. Enfoques metodológicos para medir la economía informal

Existen dos ramas principales para medir la economía informal: métodos directos y métodos indirectos. Los primeros obtienen la magnitud de la economía informal a partir de una medición directa con el trabajador o el empresario. Estas metodologías se basan en resultados de encuestas y entrevistas directas. Cabe decir que tienen un gran potencial para explicar el fenómeno, en cuanto se puede realizar el análisis comparando distintas variables que puedan afectar la existencia de la economía informal.

Los métodos indirectos estiman principalmente la economía informal en términos de la producción de un país. Son indirectos porque miden la informalidad tomando en cuenta los cambios en variables intermedias que relacionan la producción y la economía

---

<sup>23</sup> Otras dos formas de describir la economía informal, para su mejor comprensión, se incorporaron en otros capítulos. Uno estima la magnitud de la economía informal en la propiedad agrícola e incorpora un análisis de la demanda por formalización de los derechos de propiedad. El segundo, fue una encuesta realizada entre empresarios informales en Guatemala con el fin de inferir sus principales características laborales y económicas. Esta sección no mide la magnitud de la informalidad a nivel nacional pero sí infiere características específicas del fenómeno en Guatemala.

informal. Estos métodos toman rastros que la informalidad deja en la economía y en base a ellos mide su magnitud.

A continuación se presentarán las principales metodologías para medir la economía informal en un país. Del total de metodologías presentadas, las primeras cuatro son directas; las últimas cuatro, indirectas.

### **5.1.1. Encuestas**

Las encuestas constituyen el principal método directo para estudiar la economía informal. Esta metodología mide la magnitud de la economía informal en función de su relación con el mercado laboral. Se realizan preguntas respecto de las condiciones laborales de los encuestados y, a partir de ellas, se infiere si trabaja en actividades informales. Este método tiene la ventaja de hacer posible cruzar la economía informal y distintas variables económicas y sociales, dado el grado de especificación de la encuesta. Por ejemplo, puede desagregarse la informalidad a nivel regional, por edades, por escolaridad, entre otros.

### **5.1.2. Auditorias Fiscales**

Este es un segundo método directo que se utiliza para estimar la magnitud de la economía informal de forma directa. Esta metodología estima la economía informal en función de los ingresos tributarios. El principal supuesto es que el total de los ingresos de los individuos que no están siendo declarados corresponden a los generados en las actividades informales.

La principal debilidad de este enfoque es que reduce la economía informal a un problema tributario. No toma en cuenta que existen ingresos que están siendo gravados pero que en su proceso de producción incurren en procesos informales. Además, supone que las autoridades tributarias llevan un registro detallado a nivel nacional de los individuos. Sin embargo, el hecho que sean las autoridades tributarias las que realicen las encuestas, haría más difícil que los individuos muestren veracidad sobre la información revelada.

### **5.1.3. Diferencias entre ingresos y gastos**

Otro método directo, menos utilizado, para medir la economía informal es la diferencia entre la producción de un país y el consumo. Esta metodología supone que la diferencia entre producción y consumo es explicada por la economía informal. Este método es directo, ya que utiliza encuestas de ingresos y gastos familiares para inferir dicha diferencia. Este método cuenta con la ventaja de poder relacionar estas variables con otras variables económicas y sociales obtenidas en las encuestas.

La simplicidad en el supuesto de esta metodología causa una subestimación de la economía informal. Las personas tienen a cuadrar el balance entre ingresos y gastos familiares, por lo que si se desea corroborar la veracidad de la información obtenida debe incurrirse en mayores costos como el monitoreo del gasto y de los ingresos familiares. Otra desventaja que tiene es que la estimación podría verse sesgada por errores y omisiones de los encuestados.



#### **5.1.4. Diferencias entre la fuerza de trabajo oficial y observada**

Si la economía informal que reside en las fuentes de trabajo se esconde de las autoridades y registros oficiales, entonces se puede estimar la economía informal en el mercado laboral como la diferencia entre la fuerza de trabajo oficialmente registrada y la potencial según estimaciones demográficas. Específicamente, esta medición se realiza comparando los registros captados por las autoridades laborales en un país y las encuestas de trabajo realizadas por sus autoridades estadísticas.

La principal limitante de esta metodología es que la medición se realiza comparando dos distintas fuentes de información. Esto causa una serie de problemas en su medición. Primero, no toma en cuenta que una misma persona puede asignar una distinta cantidad de horas para trabajar en la economía informal y otra en la economía formal en un mismo período. Segundo, comúnmente se realiza esta medición comparando dos fuentes de medición distintas y con diferentes propósitos. Esto puede sesgar la medición debido a que las herramientas estadísticas son diferentes.

#### **5.1.5. Método de las transacciones**

Este método indirecto estima la economía informal comparando el volumen de las transacciones y la producción nacional. Esta metodología utiliza la ecuación monetaria (ver a continuación) como la identidad principal que sirve para estimar la economía informal. Esta identidad indica que el valor del Producto Interno Bruto (Y) debe ser igual al total de transacciones monetarias (T) multiplicadas por su precio. Si la velocidad del dinero es constante en ambos sectores, formal e informal, entonces la relación entre las transacciones y el PIB debería permanecer constante a lo largo del tiempo. Por tanto, cualquier discrepancia entre esta relación se explica por cambios en la economía informal.

$$(1) \quad Y = MV = PT$$

Para medir la economía informal debe definirse un año de referencia donde la economía informal fuera muy pequeña, muy cercana a cero. Por tanto, la evolución de la relación  $PT/Y$  a lo largo del tiempo debería ser explicada por cambios en la economía informal.

Los supuestos rígidos de esta metodología son los principales limitantes de esta metodología. Primero, es dudable que la velocidad del dinero sea igual en ambos sectores. Las personas que laboran en actividades informales tienen a utilizar más efectivo en sus transacciones que las que lo hacen en actividades formales. Segundo, es difícil establecer un período de referencia en donde la economía informal fuera cercana a cero. Además, es difícil contar con estadísticas homogéneas y comparables con períodos muy lejanos. Tercero, este método supone que la variación entre  $PT$  y el PIB se debe a las transacciones comerciales en la economía informal, sin tomar en cuenta que existen transacciones financieras y legales que no se registran en el PIB y podrían sesgar la estimación de la economía informal.

### **5.1.6. Método del insumo físico**

Esta metodología se basa en la relación que existe entre el uso de un insumo y la producción de bienes que lo usan. Cualquier diferencia entre el consumo de estos insumos y la producción teórica del bien sería explicada por la existencia de la economía informal. Esto requiere identificar qué insumos de producción están intensamente relacionados con la actividad económica de un país, con lo que se realiza una estimación de la producción esperada para un período determinado. Cualquier diferencia entre el nivel observado y el esperado se debe a la presencia de la economía informal.

El insumo que principalmente se ha utilizado para realizar esta relación es la energía eléctrica. El consumo de la electricidad es uno de los principales insumos de la actividad económica. Empíricamente se ha observado que la elasticidad electricidad/PIB es unitaria (Kaufmann and Kaliberda, 1996). De ser cierta esta relación, la diferencia entre el crecimiento económico y la del consumo de la electricidad es explicada por la economía informal.

Otra alternativa es explicar la producción total en función del consumo de energía de los hogares. Por medio de estimaciones econométricas se explica la producción en función del consumo de energía y, a partir de los modelos desarrollados, se infiere la magnitud de la economía informal. Para su estimación se utilizan modelos econométricos basados en datos de encuestas.

La principal crítica a estos modelos es la existencia de actividades informales que no utilizan el insumo analizado. En los países en desarrollo gran parte de los métodos productivos utilizan fuentes de producción distintas a las de países desarrollados. Segundo, no toda la economía informal se lleva a cabo en los hogares.

### **5.1.7. Método del coeficiente tributario constante**

Al igual que las auditorías fiscales, este método asume una relación directa entre la informalidad y la evasión fiscal. Si fuera posible encontrar un año en el que la evasión fiscal fuese cero y el sistema tributario permaneciera sin cambios, la relación entre impuestos y el PIB debería ser constante. Cualquier variación de esta razón se explica por cambios en la magnitud de la economía informal.

La principal crítica de este modelo, al igual del de las auditorías fiscales, es la reducción del fenómeno de la economía informal al sistema tributario. Otra crítica al modelo es la elección del año base. Es difícil determinar un año o un período en el que se suponga que la evasión fiscal es cero. También, es difícil contar con un país que cuente con una estructura fiscal constante a lo largo del tiempo. Por último, esta estimación supone que la elasticidad tributaria respecto al PIB es igual a uno, un supuesto difícil de corroborar.

**Tabla 6**  
**Comparación de las metodologías para la estimación de la economía informal**

| <b>Método</b>   | <b>Tipo</b> | <b>Supuesto Principal</b>  | <b>Fortalezas</b>  | <b>Debilidades</b>  |
|---|-------------|--|--|---|
| <b>Encuestas</b>  | Directo     | La veracidad de la información recabada  | Puede hacerse una desagregación de la variable y relacionar con otras variables. Puede estimarse el monto de la economía informal en términos del valor agregado y de la cantidad de trabajadores. | Es muy caro. Permite comparaciones en un período del tiempo y no a lo largo del tiempo. Se pone en duda la veracidad de la información.                 |
| <b>Auditorías fiscales</b>                                  | Directo     | El monto de evasión fiscal es causado por la economía informal.                                    | Puede realizarse con la información recabada de la autoridad tributaria o encuestas a hogares. La estimación puede desagregarse.   | Existe una falta de disposición por las personas para declarar el monto de ingresos no tributados.  |
| <b>Método de Ingresos y Gastos</b>                          | Directo     | El consumo agregado y la producción agregada son iguales.  | La sencillez de su estimación.   | Su estimación puede estar sesgada por los errores y omisiones de las cuentas nacionales.  |
| <b>Diferencias en la fuerza laboral oficial y observada</b> | Directo     | Las diferencias entre las fuerzas laborales oficiales y las observadas se deben a la informalidad. | Permite observar directamente el ocultamiento de los trabajadores a los registros formales.  | No toma en cuenta que el trabajador puede optar por trabajar parte de su jornada en el sector formal y parte en el informal.                            |
| <b>Método de las transacciones</b>                          | Indirecto   | Existe un año base con el mínimo de informalidad.  | Permite hacer comparaciones a lo largo del tiempo.   | Es difícil lograr una estimación de las transacciones.  |
| <b>Método del insumo físico</b>                             | Indirecto   | Existe una relación entre la producción de bienes y los insumos.                                   | Permite hacer comparaciones en sectores específicos.   | No se puede generalizar para actividades que no utilicen el insumo elegido.   |
| <b>Método del coeficiente tributario constante</b>          | Indirecto   | Existe un año base donde no existe evasión fiscal.   | La metodología es sencilla.  | Es difícil encontrar un año base igual con una evasión. Su estimación va encaminada más hacia el cálculo de la evasión fiscal que la economía informal. |
| <b>Métodos monetarios.</b>                                  | Indirecto   | Las transacciones en la economía informal utilizan efectivo como medios de intercambio.            | Permite estimar la economía informal de forma agregada.  | No todas las transacciones se realizan en efectivo.   |

Fuente: elaboración propia con información de Shneider & Enste, 2002; Frey & Weck, 1983; FIEL, 2000; Centro de Estudios Económicos del Sector Privado, 1986.

### **5.1.8. Métodos monetarios**

Esta es una de las metodologías más utilizadas para estimar la magnitud de la economía informal en relación a la producción. El principal supuesto es que existen cambios en la demanda de dinero que son explicados por la presencia de la economía informal. Esto se debe a que la economía informal opera principalmente con métodos altamente líquidos, como el efectivo.

En 1980, Tanzy desarrolló un modelo econométrico para estimar la demanda por dinero, explicando sus cambios por variables formales e informales. Este modelo es más amplio que el básico ya que permite controlar variables que afectan la demanda de dinero formalmente y variables que son causantes de la economía informal. En base a este modelo se puede determinar la magnitud de la economía informal en términos de la producción formal.

La principal limitación de esta metodología es que deja fuera de la medición a todas las actividades informales que no utilizan el efectivo o métodos altamente líquidos como medios de intercambio. El trueque o “canje” son un ejemplo de los medios de intercambio que se dejan fuera del análisis y están presentes en la informalidad. También existe una dificultad en definir qué actividades son las que explican la informalidad en un país y su medición en una serie de tiempo. Por último, este análisis supone que la velocidad del dinero es constante en los dos sectores y esto no necesariamente se cumple en todas las economías.

## **5.2. La economía informal en Guatemala**

Después de estudiar los distintos métodos para estimar la economía informal en Guatemala, se decidió realizar tres mediciones de la economía informal y una caracterización de los informales. Se medirá la economía informal como porcentaje de la fuerza de trabajo utilizando un método directo, a través de las encuestas de ingreso y empleo realizadas en Guatemala. La segunda medición de la economía informal se dará por una metodología indirecta que determine qué proporción de la producción total es realizada por la economía informal.

## **5.3. La informalidad en el mercado laboral**

El objetivo de esta sección es medir la magnitud de la informalidad en el mercado laboral. Para ello se analizará primero el mercado laboral en Guatemala y luego se procederá a medir la economía informal desagregándola según sus características importantes. Además, se realizará una comparación con el mercado laboral de la región centroamericana, de tal forma que se puedan comprender las características propias del mercado laboral.

### 5.3.1. El mercado laboral en Guatemala

Según el Instituto Nacional de Estadística (INE), el mercado laboral de Guatemala tiene una Población Económicamente Activa (PEA)<sup>24</sup> que asciende a 4,990,230 personas. Esto equivale a un 56% del total de la población total. Esta tasa de participación es muy similar a la observada en el resto de países de la región de Centroamérica, donde de cada 10 personas alrededor de la mitad forman parte de la fuerza laboral. Esto se debe a que estos países son muy jóvenes y gran parte de ellos no son económicamente activos.

Otra variable que es necesario observar es la tasa de ocupación. Esta indica qué porcentaje de la PEA está siendo ocupada en actividades económicas. Al 2004, en Guatemala esta tasa ascendió a un 96.9<sup>25</sup>. Esto quiere decir que casi la totalidad de la PEA se encuentra laborando activamente.

Una variable central en la elaboración de políticas públicas es el desempleo. Si la política laboral está orientada a mejorar las condiciones de los mercados laborales, entonces uno de sus objetivos debiera ser minimizarla. Al observar la tasa bruta de desempleo un 3.1% de la PEA permanecían en desempleo, “parecería” que éste no es el problema.

Si el desempleo no es el problema, ¿Cuáles son los impedimentos para que Guatemala logre un mercado laboral competitivo? Para resolver esta incógnita es necesario dejar de observar el trabajo de forma homogénea. Existen distintos sectores en el mercado laboral que cuentan con distintas condiciones y con distintas reglas de operación. El subempleo visible<sup>26</sup> puede ser la primera aproximación para determinar las condiciones del mercado laboral en Guatemala. Esa tasa muestra el excedente de oferta laboral existente, en términos de horas de trabajo en un país. En Guatemala un 16.3% de la PEA trabajan en el subempleo visible. Al observar a nivel regional, Guatemala tiene la mayor tasa de subempleo visible.

Una segunda aproximación al sector analizado es conocer la ocupación laboral en términos de la escolaridad. En Guatemala un 24.6% de los trabajadores ocupados cuentan con ninguna instrucción académica. Al desagregar por área urbana y rural, un 34.8% de trabajadores del área rural no cuentan con instrucción académica, mientras que este porcentaje desciende a un 14.1% en el área urbana. Un 32.5% del total de ocupados tienen primaria incompleta. Esto significa que más de la mitad de los trabajadores ocupados en Guatemala no han terminado primaria. Un 74% del total de la población ocupada nunca llegó a secundaria. Esto resalta la poca especialización y el bajo capital humano del sector laboral en Guatemala.

---

<sup>24</sup> Son todas las personas que están en edad de trabajar (10 o más años para Guatemala) que se encuentran realizando alguna actividad económica, las que estaban disponibles para trabajar y las que hacían gestiones para encontrar trabajo.

<sup>25</sup> Para efectos de comparación con otros países, se observará la tasa bruta de ocupación, la cuál mide la población ocupada como porcentaje de la población en edad de trabajar (PET). Para Guatemala, esta tasa asciende a 57.5% y es una de las más alta de la región.

<sup>26</sup> Porcentaje de personas que laboran menos horas que la jornada laboral oficial y que están dispuestas a trabajar más pero, dada la estructura del mercado laboral, no lo logran.

**Tabla 7**  
**Resumen de indicadores del mercado laboral centroamericano**

|             | Mayor actividad ocupacional                    | PEA       | Tasa de participación | Tasa Bruta de Ocupación | Tabla de desempleo abierto | Tabla de subempleo visible |
|-------------|--|-----------|-----------------------|-------------------------|----------------------------|----------------------------|
| Costa Rica  | Servicios comunales, sociales y personales.    | 1,768,759 | 54.4                  | 50.9                    | 6.5                        | 5.3                        |
| El Salvador | Administración pública y servicios de defensa. | 2,710,237 | 51.7                  | 58.6                    | 7.2                        | 4.3                        |
| Guatemala   | Agricultura, silvicultura, caza y pesca.       | 4,990,230 | 56.07                 | 57.5*                   | 3.13                       | 16.25                      |
| Honduras    | Agricultura, silvicultura, caza y pesca.       | 2,592,000 | 50.3                  | 47.6                    | 5.9                        | 7                          |
| Nicaragua   | Agropecuaria, silvicultura, caza y pesca       | 1,157,371 | 53.1                  | 49.6                    | 6.5                        | 11.2                       |

Fuente: los institutos de estadística de cada país.

La información presentada es al 2004, salvo República Dominicana (2002)

La información de República Dominicana fue tomada del censo realizado en el 2002.

Las metodologías para calcular las tasas de subempleo difieren. La descripción se encuentra detallada en la descripción general de los mercados centroamericanos.

\*Para ser comparables, se estimó esta tasa utilizando una PET de doce o más años de edad. Por esta razón tiende a ser mayor que la presentada por los reportes del INE.

### **5.3.2. El tamaño de la economía informal**

La metodología a seguir para medir la magnitud de la economía informal en el sector laboral es por medio de encuestas directas. Se utilizó la ENEI (2004) para inferir a nivel nacional su magnitud. La principal dificultad reside en qué variables tomar en cuenta para determinar cuantas personas laboran en actividades informales. Una primera aproximación sería conocer qué personas trabajan en empresas con menos de seis trabajadores. El problema de esta medición es que no abarca a gran parte de los informales, ya que muchos son trabajadores por cuenta propia.

Por esta razón, se mide la economía informal como los empleados domésticos<sup>27</sup>, los peones o jornaleros, los empleados familiares no remunerados, los patronos con establecimientos menores a seis trabajadores, los trabajadores de cuenta propia (se excluyen a los que tengan una educación superior), los trabajadores asalariados en establecimientos de seis o menos trabajadores.<sup>28</sup>

<sup>27</sup> Estos no hacen referencia a actividades económicas domésticas, sino a empleados domésticos que generan un valor agregado en la economía guatemalteca.

<sup>28</sup> Esta definición es la utilizada por el INE para inferir la magnitud de la economía informal en Guatemala. El ideal sería conocer los términos del contrato laboral, su cumplimiento y adecuación a la ley; pero esto está fuera de las posibilidades con la información obtenida. Sin embargo, esta medición es instrumental y nos ayuda a comprender la magnitud de la economía informal para el caso de Guatemala.

En base a estas estimaciones, se determinó que en el 2004 un 75.4% de la PEA trabaja en actividades informales. Al desagregar esta información a nivel urbano y rural, un 61.2% de los trabajadores urbanos laboran en la economía informal. Si bien esta cifra es elevada, en el área rural este porcentaje asciende a un 89.1% de su PEA. Esto deja en evidencia que los trabajadores guatemaltecos son informales en su mayoría, afectando principalmente el área rural.

### 5.3.3. Informalidad a nivel regional

La ENEI (2004) permite realizar una desagregación de la economía informal a nivel departamental en el área urbana y a nivel rural nacional. Al observar los resultados, el área urbana de Guatemala, El Progreso y Escuintla tienen las menores tasas de informalidad cercanas a un 50% de su PEA. La mayor cantidad de regiones urbanas muestran tasas en el rango de un 60% y un 80% de su fuerza laboral. Las regiones urbanas con una mayor presencia de informalidad son Sololá, Totonicapán, Quiché y Jalapa, mostrando tasas entre un 80% y un 90%. La región central y parte del sur de Guatemala muestra la menor prevalencia de informalidad, mientras que el occidente muestra las mayores tasas de informalidad.

**Tabla 8**  
**Economía informal como porcentaje de la PEA, 2004**  
**Por regiones (en porcentaje)**

|             | Departamentos  | Informalidad | Departamentos | Informalidad |
|-------------|----------------|--------------|---------------|--------------|
| Área Urbana | Guatemala      | 47.3         | San Marcos    | 75.4         |
|             | El Progreso    | 57.1         | Huehuetenango | 72.9         |
|             | Sacatepequez   | 64.5         | Quiché        | 85.6         |
|             | Chimaltenango  | 73.5         | Baja Verapaz  | 74.8         |
|             | Escuintla      | 54.7         | Alta Verapaz  | 72.8         |
|             | Santa Rosa     | 66.8         | Petén         | 70.6         |
|             | Sololá         | 87.8         | Izabal        | 60.5         |
|             | Totonicapán    | 86.6         | Zacapa        | 64.4         |
|             | Quetzaltenango | 77.0         | Chiquimula    | 66.9         |
|             | Suchitepequez  | 69.0         | Jalapa        | 80.7         |
|             | Retalhuleu     | 63.1         | Jutiapa       | 78.4         |
|             | Rural Nacional |              |               | 89.8         |
|             | Total          |              |               | 75.4         |

Elaboración propia en base a la ENEI, 2004.

### 5.3.4. Informalidad y autoidentificación étnica

Según el enfoque antropológico, el grupo étnico puede ser un determinante de distintos tratos laborales y comerciales en una economía. Esto da lugar a realizar un análisis de la economía informal por grupos étnicos. Del total de trabajadores activos que no se consideran indígenas o son extranjeros, un 67% laboran en actividades informales. Esta tasa es baja comparada con el 89% de trabajadores indígenas. Por tanto, la economía informal es un fenómeno que afecta más a los trabajadores indígenas, pero no es un problema exclusivo de ellos.

**Tabla 9**  
**Economía informal como porcentaje de la PEA, 2004**  
**Por grupo étnico (en porcentaje)**

| Grupo étnico | Informalidad | Grupo étnico | Informalidad |
|--------------|--------------|--------------|--------------|
| K'iche'      | 91.1         | Q'anjo'bal   | 94.9         |
| Kaqchikel    | 82.5         | Itza'        | 80.6         |
| Mam          | 92.6         | Jacalteco    | 92.7         |
| Q'eqchi      | 91.2         | Achi         | 91.6         |
| Garífuna     | 58.8         | Awakateco    | 95.7         |
| Xinca        | 90.7         | Ch'orti      | 98.7         |
| Ixil         | 96.2         | Chuj         | 91.6         |
| Poqomam      | 65.1         | Extranjero   | 46.6         |
| Poqpomchi    | 88.8         | No indígena  | 67.0         |
| Otro         | 71.7         |              |              |
| <b>Total</b> |              | <b>75.4</b>  |              |

Elaboración propia en base a la ENEI, 2004.

Es importante notar que los mismos extranjeros, a pesar de provenir de países con distintas instituciones, normas y también cultura, también están presentes en la economía informal. Un 46.6% de los extranjeros que trabajan activamente son informales. Esto pone en duda si la informalidad es un aspecto cultural más que institucional.

El grupo étnico con una menor presencia de informalidad es el Garífuna. A este le sigue el no indígena y el Poqoman. Estos cuentan con tasas de informalidad entre el 58% y el 67% de su PEA. La mayor cantidad de grupos étnicos indígenas cuentan con tasas de informalidad superiores al 90%. De estos, el Ixil, el Ch'orti y el Awakateco cuentan con tasas de entre un 95% y un 98%.

### **5.3.5. Informalidad y nivel educativo**

Otro fenómeno a analizar es la presencia de la informalidad a lo largo de la distribución del nivel educativo en los trabajadores activos. Esto permite observar qué papel juega la economía informal en cada nivel de capital humano invertido en Guatemala.

Del total de trabajadores que cuentan con un nivel educativo de primaria o menor, un 86% laboran en actividades informales. Hay que recordar que este grupo (que no ha alcanzado la secundaria) representa a un 74% del total de ocupados en Guatemala. Las tasas de informalidad son menores a medida que incrementa el nivel académico de los trabajadores. En el nivel de básicos, la informalidad asciende a un 62.9% y se reduce en casi un tercio cuando alcanzan el diversificado. Aunque las tasas de informalidad disminuyen a medida que los trabajadores sean más educados, este fenómeno sigue estando presente. A nivel superior, uno de cada cinco trabajadores labora en la economía informal y, a nivel de postgrado, alrededor de uno de cada tres.



**Tabla 10**  
**Economía informal como porcentaje de la PEA**  
**Por nivel educativo, 2004**

| Nivel Educativo | Inactiva     |
|-----------------|--------------|
| Ninguno         | 93.8%        |
| Preparatoria    | 93.4%        |
| Primaria        | 82.4%        |
| Básicos         | 62.9%        |
| Diversificado   | 43.3%        |
| Superior        | 19.0%        |
| Postgrado       | 29.3%        |
| <b>Total</b>    | <b>75.4%</b> |

Elaboración propia en base a la ENEI, 2004.

### 5.3.6. Oportunidades de mejores ingresos

La última medición que se realizará, es conocer cuál es la diferencia entre el ingreso medio de las personas que laboran en la economía informal. Para elaborar esta comparación fue necesario calcular el ingreso total que generan los trabajadores y se tomó los ingresos de las actividades laborales, los otros ingresos laborales, los ingresos de capitales, los ingresos por remesas y otros ingresos. Asimismo, se calculó el ingreso anual por trabajador y el ingreso anual por hogar.

Los hallazgos observados indican que existe una diferencia en el ingreso que se genera en el sector informal respecto al formal. En el 2004, el trabajador formal devengaba un ingreso promedio de Q.2,495, lo cuál equivale a 2.6 veces el ingreso medio del informal. Esta relación es similar al observar el ingreso por hogar.

Se realizó un segundo análisis para conocer qué porcentaje del total de ingresos generados corresponde a la economía informal. Del total de ingresos devengados en el 2004, los trabajadores informales absorbieron un 46%. Esto quiere decir que, a pesar de ser la mayoría (un 75%), los informales están generando menos de la mitad del total de ingresos de la economía. Esta situación pone en perspectiva la dificultad que existe para generar ingresos en la economía informal y, como se observará en el siguiente capítulo, la baja productividad de sus trabajadores.

**Tabla 11**  
**Ingreso promedio en los sectores formal e informal**

|                         | Trabajadores Formales | Trabajadores Informales |
|-------------------------|-----------------------|-------------------------|
| Ingreso Mensual         | Q 2,495               | Q 961                   |
| Ingreso total del hogar | Q 66,298              | Q 32,668                |
| Porcentaje de la PEA    | 24.6%                 | 75.4%                   |

Elaboración propia en base a la ENEI, 2004.

## **5.4. El valor agregado de la economía informal**

La magnitud y el tamaño de la economía informal dejan ver que son la mayor parte de la población. El análisis previo nos muestra que son la mayoría, pero que no cuentan con el mayor poder adquisitivo. El análisis de los ingresos es parcial, ya que existen transferencias no laborales y se está tomando un mes de referencia. Por esta razón, en esta sección se realiza un análisis para medir la magnitud de la economía informal en términos de la producción.

Al estudiar los métodos indirectos para estimar la magnitud de la economía informal respecto a la producción total, se observó que el método más adecuado es el monetario. Este método infiere el tamaño de la economía informal midiendo los “rastros” que deja este sector en la demanda de dinero. Esta metodología supone que la demanda de dinero se comporta de forma distinta ante la presencia de la economía informal.

La ventaja que tiene esta metodología es que controla la existencia de otras variables que no están relacionadas con la informalidad. Por otra parte, es uno de los métodos más utilizados para estimar la economía informal en Guatemala. Esto hace posible su comparación con otros países y a lo largo del tiempo. El principal reto es lograr la mejor estimación econométrica, dada la realidad guatemalteca.

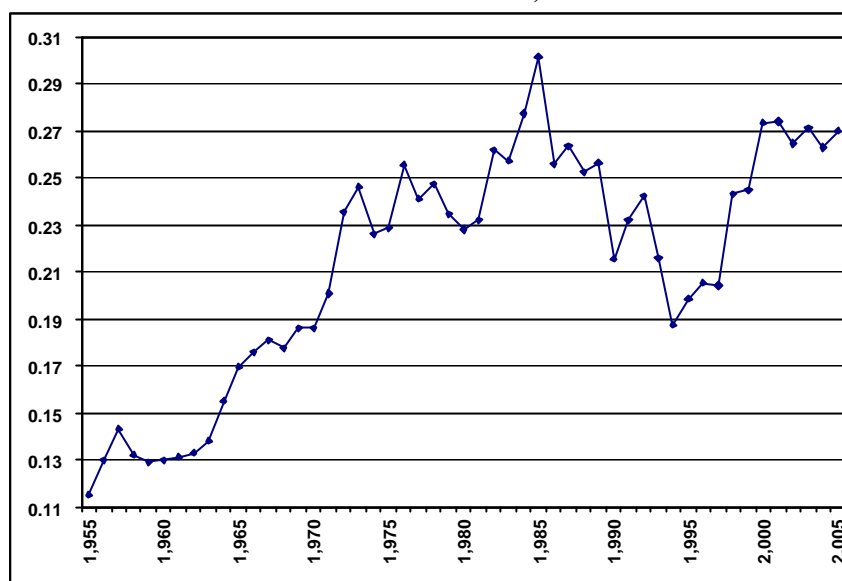
### **5.4.1. La demanda de dinero en Guatemala**

Antes de realizar el modelo econométrico para estimar la magnitud de la economía informal en Guatemala, es necesario realizar la caracterización de la demanda de dinero y ver su evolución a lo largo de la historia. Principalmente, se observa la definición M2 (circulante, depósitos a la vista y depósitos de ahorro), ya que incluye los activos monetarios más líquidos. Según Cagan, la relación M2/PIB debería fluctuar de forma constante en ausencia de informalidad. En su sencillo análisis contempla que cualquier variación de esta razón se debe a un crecimiento de la economía informal.

Si la variación de esta relación se debiera únicamente al crecimiento de la economía informal, entonces se pueden marcar tres períodos claves: el período de 1960 hasta 1985, en la cual tuvo un crecimiento de casi tres veces; el de 1986 hasta 1994, en donde la relación decreció en más de la mitad y el período de 1995 hasta el 2000 creciendo en un 42%.

El problema de este análisis es que no controla las fluctuaciones que se explican por cambios en los determinantes clásicos de la demanda de dinero. En Guatemala han existido fluctuaciones que se han debido a los cambios en las tasas de interés, a movimientos en el tipo de cambio y al ingreso de las personas, además de la presencia de la informalidad.

**Gráfica 1**  
**Evolución de la relación M2/PIB, de 1955 a 2005**



Fuente: elaboración propia con fuente del BANGUAT.

#### 5.4.2. Modelo econométrico

A continuación se muestra la ecuación básica de la demanda de dinero:

$$(1) \quad \ln(Mr / Pob) = a + b_1 \cdot \ln(Yr / Pob) + b_2 \cdot g' + b_2 \cdot w' + e$$

Esta ecuación expresa la demanda de dinero como la masa monetaria en términos reales (Mr), el ingreso real per cápita (Yr/Pob), cuyo coeficiente representa la elasticidad ingreso; un vector  $g'$  que incluye el resto de variables formales que afectan la demanda de dinero; y un vector  $w'$  que toma en cuenta las variables informales que determinan la demanda de dinero. Además, esta ecuación tiene una constante ( $\alpha$ ) y una perturbación aleatoria ( $e$ ).

$$(2) \quad \ln(Mr / Yr) = a + (b_1 - 1) \cdot \ln(Yr / Pob) + b_2 \cdot g' + b_2 \cdot w' + e$$

La demanda de dinero tiene dos componentes: la demanda de dinero como consecuencia de las actividades formales ( $Mo$ ) y como consecuencia de variables informales ( $Mu$ ). En equilibrio, la suma de ambas demandas debe ser igual a la masa monetaria total en un país ( $M2$ ). Esto puede reinterpretarse en función de la masa monetaria por actividades formales, de la siguiente forma:

$$(3.1) \quad M = Mo + Mu$$

$$(3.2) \quad M = Mo \cdot (1 + Mu / Mo)$$

Utilizando la identidad monetaria, la velocidad del dinero multiplicada por la masa monetaria debería ser igual al valor de las transacciones realizadas en una economía. La

principal interrogante es cómo puede desagregarse esta identidad cuando existen dos demandas paralelas en el mercado (demanda formal por dinero y demanda informal por dinero). Para ello se deben contemplar ambas identidades por separado como se presenta en la ecuación 4.

$$(4.1) \quad MoV = Yo$$

$$(4.2) \quad MuV = Yu$$

Para poder relacionar ambas identidades es necesario realizar supuestos sobre la velocidad del dinero. Si  $\alpha$  es una ponderación de la velocidad del dinero formal para lograr igualarla a la velocidad informal, entonces se puede inferir la magnitud de la economía informal en términos de la producción de la siguiente forma:

$$(4.3) \quad \alpha \cdot Vo = Vu$$

$$(4.4) \quad \alpha \cdot \frac{Yo}{Mo} = \frac{Yu}{Mu}$$

Si  $\alpha$  es igual a uno la velocidad del dinero en la economía informal sería igual a la velocidad del dinero en la formalidad. De cumplirse esta condición, entonces se puede decir que la razón de la producción informal entre la formal ( $Yu/Yo$ ) debería ser igual a la razón entre el dinero utilizado en la economía informal entre el utilizado en la economía formal ( $Mu/Mo$ ).

En un país, las autoridades llevan un registro de la producción y de M2. Sin embargo, la masa monetaria incluye a la demanda total por dinero (formal e informal) y los registros de la producción sólo toman en cuenta el valor agregado formal. Basados en la ecuación 3.2 se puede replantear la relación registrada por las autoridades ( $M2/Yo$ ) de la siguiente forma.

$$(5.1) \quad \frac{M2}{Yo} = \frac{Mo}{Yo} \left( 1 + \frac{Mu}{Mo} \right)$$

$$(5.2) \quad \text{Log} \left( \frac{M2}{Yo} \right) = \text{Log} \left( \frac{Mo}{Yo} \right) + \text{Log} \left( 1 + \frac{Mu}{Mo} \right)$$

Por lo tanto, se deberá estimar una ecuación que explique la variación de  $M2/Yo$  en función de variables formales ( $Mo/Yo$ ) y en función de variables informales ( $Mu/Mo$ ). En la siguiente sección se explicará el método a seguir para estimar esta ecuación para Guatemala y en base al índice de la informalidad ( $Mu/Mo$ ) se podrá conocer cuál es la magnitud de la economía informal en Guatemala, en términos de la producción.

#### 5.4.2.1. Estimación del modelo

Para estimar la ecuación se utilizaron las siguientes variables :

1. **Log(Pibr/pob):** es el logaritmo natural del PIB real (en Quetzales de 1958) dividido el total de la población.
2. **TIREAL:** esta variable mide la tasa de interés real interés nominal pasiva menos la inflación del año. Se espera que este valor sea positivo, dado que incrementa la demanda de dinero ante una caída en el rendimiento financiero del sistema bancario.
3. **Log(1+DETICA):** es el logaritmo natural de la depreciación del tipo de cambio más uno. Esta variable indica en cuanto se deprecia un dólar respecto al año anterior. Para calcularla, se tomó en cuenta el tipo de cambio promedio observado anualmente.

Variables que afectan la demanda informal por dinero

1. **Log(INGFR/PEA-68):** indica la proporción del ingreso fiscal real, a precios constantes de 1958, y el tamaño de PEA. Se espera que la relación entre la demanda de dinero y esta variable sea positiva, dado que ante un incremento de esta variable, se puede esperar una mayor demanda de dinero, explicada por la existencia de una creciente economía informal.
2. **Log(BRECHA):** esta variable describe la relación que existe entre el tipo de cambio extra oficial y el tipo de cambio oficial, variable que mide aproximadamente las distorsiones económicas derivadas de la inconsistencia política, especialmente en los años ochenta. Por tanto, una mayor brecha implica un incremento en la demanda de dinero debido al aumento de los ingresos en el sector informal.

#### 5.4.2.2. Resultados

Los resultados obtenidos muestran son:<sup>29</sup>:

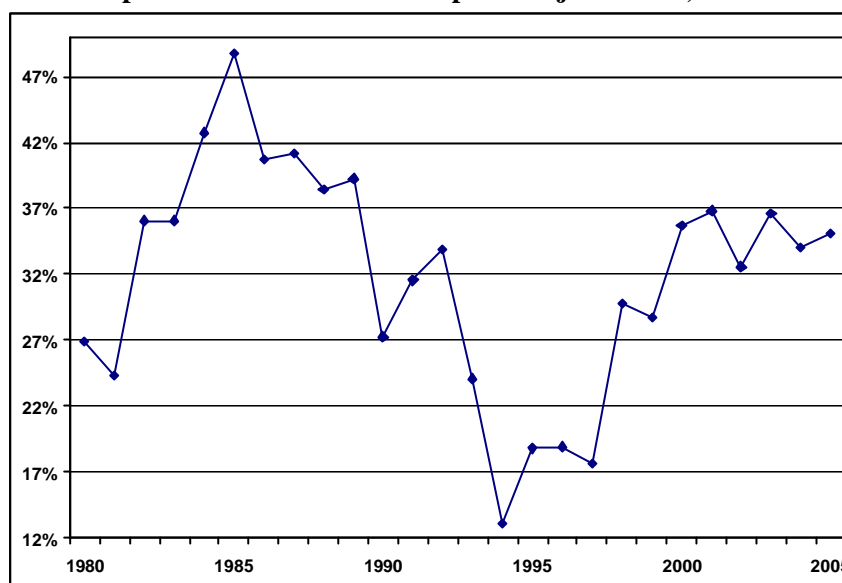
$$\text{Ln}(\text{Mr/Yr}) = -6.48 + 0.077 * \beta_1 + 0.43 * \beta_2 + 0.78 * \beta_3 + 0.01 * \beta_4 - 0.07 * \beta_5$$

Para el 2005, la economía informal producía un 35% del total de la economía y podría alcanzar un máximo del 47%. Esta estimación es consistente con los estimados realizados con la ENEI, en donde la economía informal absorbía alrededor del 46% de los ingresos totales.

---

<sup>29</sup> Esta ecuación la obtuvo el CIEN en el 2002. Se realizaron pruebas de Wald para corroborar si los antiguos coeficientes continuaban siendo iguales ante una actualización al 2005. Todos los coeficientes continuaron siendo significativos al 99%.

**Gráfica 2**  
**Total de la producción informal como porcentaje del total, de 1980 a 2005**



Fuente: elaboración propia en base a los resultados econométricos.

En la **Gráfica 2** se observa la estimación puntual de la economía informal como proporción de la producción total, la tendencia muestra que a partir de 1985 la economía informal disminuyó. Sin embargo, a partir de la mitad de la década de 1990 pareciera que su tamaño se ha incrementado varias veces.

## 6. REINTERPRETANDO LA INFORMALIDAD EN GUATEMALA COMO UN FENÓMENO POLÍTICO

### 6.1. ¿Quién es el formal?

El ciudadano formal representa al “ciudadano ideal”. Viene a encarnar el espíritu de la legislación. Si su madre es la Constitución Política de la República, su padre es el Legislador. Por lo mismo, es necesario describir lo que la Ley explica e implica para que, a partir de la negación, nos acerquemos a la pregunta sobre quiénes son los informales. El ciudadano formal en Guatemala sería aquel que:

- Es heredero intelectual de Occidente, especialmente de la visión democrática liberal y socialdemócrata, ya que emplea conceptos como Nación, Derechos Humanos, Constitución, Libertad, Igualdad, Justicia, Justicia Social, etc. (Invocación y en general, toda la Constitución). ¿Cuántos guatemaltecos sabrán que implica lo anterior? Resulta irónico que en la Invocación, los constituyentes escriban “inspirados en los ideales de nuestros antepasados y recogiendo nuestras tradiciones y herencia cultural”. ¿Qué antepasados? ¿Qué tradiciones? ¿Qué herencia cultural? En definitiva, los constituyentes tenían un ideal de hombre, en sus mentes, más cercano a un europeo ideal que a un guatemalteco ideal.
- Concibe al Estado como el “responsable del régimen de legalidad, seguridad, justicia, igualdad, libertad y paz”. Además, supone que el Estado mismo cumple con sus obligaciones mediante un debido proceso; en caso que no lo haga, existe un proceso para reorientar su curso (Invocación, artículos varios, por ejemplo: art. 7 y 21). ¿Cuánto de esto resulta cierto?
- Es heredero de la concepción religiosa judeocristiana, ya que habla “de Dios” en concepto singular (Invocación). ¿Cuántos se adaptan a estos criterios?
- Cumple con sus responsabilidades familiares, ya sea como padre o madre. La familia es la institución que da origen (Invocación y art. 1, 47-55). ¿Cuántos guatemaltecos son solteros o provienen de hogares fragmentados?
- Se comunica en español, ya que la misma Constitución fue escrita en español. En su defecto, dado que su mención no es de idioma oficial, el ciudadano habla: Quiché, Mam, Cakchiquel y Kekchí (art.18 transitorio).<sup>30</sup> ¿Será que esto agota la realidad idiomática guatemalteca, o será que el resto de personas no necesitaba conocer la Constitución?

---

<sup>30</sup> Así aparecen escritos en la misma Constitución.

- Es alfabeto, en cuanto que la Constitución Política de la República se encuentra en un formato escrito y porque la misma promueve que todos los ciudadanos deben serlo (art.13 y 14 transitorio). Sin embargo, a la fecha no se ha logrado alcanzar esta meta y por lo tanto, hay grupos marginados de esta visión.
- No pertenece a ningún “grupo étnico entre los que figuran los grupos indígenas de ascendencia maya”. De lo contrario no se le asignaría una sección especial, generando una legislación distinta (Sección Tercera del Capítulo II del Título II). En todo caso, los que participan de la “vida guatemalteca” no serían aquellos que viven en las comunidades indígenas. Además, resulta importante señalar que a quien se respeta y quien tiene un estatus legal diferencial viene a ser “el grupo étnico organizado como comunidad” y no la persona indígena.
- Se adapta a la concepción de autoridad proveniente de la Constitución, en donde existe una visión dual de la misma. A un nivel micro, se aceptan las formas de organización social de los grupos étnicos (art. 66). Por otro lado, a nivel macro, se establece la estructura del Estado a partir del Constitucionalista y del Legislador (Título IV). Lo cual implica que las estructuras de organización social comunitaria podrían no ascender por la estructura de poder del Estado, a menos que se adapten a la visión del Constitucionalista y del Legislador. Se limita la posibilidad de evolución de las organizaciones sociales debido a que la ley podría no dar un trato igualitario a formas que no hubieran sido contempladas de antemano.
- Existe una sección dedicada a los trabajadores, lo cual podría interpretarse como un deseo genuino por parte del Estado de evitar los errores del pasado, como las encomiendas o las Leyes de Vagancia. Ahora bien, también podría significar que tiene claro que desea tener “buenos ciudadanos trabajadores”, pero tal vez no tiene claro su ideal de los empresarios. Tal vez porque pensaban que no se iban a generar empresarios adicionales a los existentes y que ellos generarían los empleos necesarios. O tal vez porque sólo había que hablar de garantizar la propiedad (de forma limitada con un debido proceso) para que surgieran empresarios. O porque tenían ideas de empresarios y de trabajadores que no se vinculan con la realidad que hemos visto evolucionar en estos últimos años:
- Y en última instancia, está comprometido a cumplir con los siguientes deberes y derechos cívicos y políticos:
  - Servir y defender a la Patria. Sin embargo, hoy la idea de Patria parece más el vicio modernista de algún romántico decimonónico. La Patria parece estar vacía de contenido, o si lo ha estado, ha sido el equivocado: ha sido el contenido de la autoridad, no de la población.
  - Cumplir y velar porque se cumpla la Constitución de la República. Esto, a pesar que la Constitución parece que fue redactada para europeos que sabían



las implicaciones de la Constitución, pero no para los mismos guatemaltecos.

- Contribuir a los gastos públicos en la forma prescrita por la ley. Ello, a pesar que dichos gastos no se concreten en ningún resultado positivo para el ciudadano y la comunidad.
- Obedecer las leyes. A pesar que muchas veces las mismas no tienen sentido.
- Guardar el debido respeto a las autoridades. Situación necesaria, pero complicada de realizar, dados los escándalos de corrupción, ineficiencia e ineptitud.

## 6.2. ¿Quién es el informal?



Fuente: CIEN.



Fuente: CIEN.



Fuente: CIEN.





Fuente: CIEN.



Fuente: CIEN.

¿Son ellos los llamados informales?

Informal es aquel que no es formal. Es todo aquel que no se adapta a las características del formal: no cumple con la forma ideal que la autoridad ha determinado para el ciudadano. La legislación ha promovido la idea de un ciudadano ideal a lo largo de sus múltiples dimensiones. Este ciudadano ideal no agota la rica variedad de la diversidad humana, de allí que sea mucho más fácil describir a un formal que a un informal: hay pocas formas de ser formal; pero miles de formas de ser informal.

Un ejemplo de la multiplicidad del informal podría ser el estatus religioso de las personas durante el gobierno de Rafael Carrera. Durante ese gobierno la religión oficial del país era la Católica, de allí que todo aquel que no fuese católico no cumplía con el ideal ciudadano. Ahora bien, existen muchas formas de ser no-católico: rendir culto a los dioses mayas o rendir culto a religiones híbridas, como el caso del culto a Maximón, ser judío, ser musulmán, etcétera. Y es más, dentro de cada una de estas categorías, existen muchas formas, por ejemplo un cristiano no-católico puede ser Pentecostés, adventista, anglicano, bautista, etcétera. Así pues, sólo en el tema religioso, las posibilidades de la informalidad eran infinitas durante el gobierno de Carrera y, en general, durante aquellas épocas en que la Iglesia Católica introdujo fuertemente su doctrina dentro del actuar del Estado de Guatemala.

Otro ejemplo más actual. El día de hoy estamos arrastrando una concepción del “buen ciudadano empresario”, que se remonta a la Revolución de Octubre de 1944 y que sólo se ha complicado a partir de la Contrarrevolución y la Política de Sustitución de Importaciones. El “empresario implícito”, o sea, el empresario “del mundo real” sirvió de base simbólica a la legislación laboral en su momento, era una especie de finquero esclavista. A partir de esa idea, la legislación busca generar un “buen ciudadano empresario”, que sea dueño de una gran empresa industrial urbana, cuya única ventaja son las economías de escala, amparadas por un mercado centroamericano cautivo, y que, gracias a la protección de la competencia por parte del gobierno, contrata miles de trabajadores poco calificados para producir productos homogéneos.

Dicha construcción ideal de nuestra legislación, ante un mercado local e internacional en donde son cruciales aspectos como la diversificación de los productos, la calidad, los tiempos de entrega, la integración de nuevas tecnologías, etcétera se encuentra descontextualizado. Y como no se pueden cambiar las condiciones externas por ley, el empresario simbólico se encuentra hoy en día fuera de contexto. Por otro lado, el “empleado implícito”, o sea, el empleado “del mundo real”, que imagina la legislación laboral, como mencionamos, es principalmente un campesino iletrado con una personalidad dócil. A partir de este “empleado implícito”, la legislación busca generar el “buen ciudadano trabajador”: obrero industrial educado que realiza operaciones de cierta complejidad, pero donde la creatividad y adaptación no son cruciales. En el mundo actual este empleado simbólico también está fuera de contexto. Por tanto, a los empresarios y empleados “del mundo real” no les queda más que descubrir un contexto donde puedan donde puedan adaptarse a los retos de dicho mundo real: la informalidad. En parte, por eso abundan las empresas informales: el mundo cambió.

Al día de hoy la formalidad ha implicado mutilar a los individuos para que cumplan con la visión del “buen ciudadano”. Claro que esto no implica que haya existido una sola visión

del “buen ciudadano” a lo largo de la historia guatemalteca. Puede verse más adelante en el documento cómo el ideal del “buen ciudadano indígena” implicó el sometimiento y la fuerza física hasta la Revolución de Octubre de 1944; pero después el “buen ciudadano indígena” era aquel que se dejaba aculturar y convertir en ladino; y, ahora, tras la firma de los Acuerdos de Paz, el “buen ciudadano indígena” ha empezado a reconfigurarse para discutir acerca de una visión más incluyente hacia sus deseos y aspiraciones.

Esta dicotomía formal-informal ha surgido a lo largo de la historia de Guatemala, producto de que el “ciudadano ideal” fue un traje hecho a la medida de un grupo de personas cercanas al poder, quienes luego impondrían sus versiones de “ciudadanos-menos-que-el-ideal”. Las diferencias entre aquellos con “el traje hecho a la medida” y aquellos a quienes no les quedaba el traje de “ciudadano ideal” ha provocado, y sigue provocando, procesos económicos, políticos y sociales divergentes.

### **6.3. Los sueños de los informales**

¿Quién conoce los sueños infantiles de los empresarios y empleados informales? ¿Quién era su héroe cuando eran pequeños? ¿Será que su sueño era convertirse en presidentes del CACIF? ¿En organizadores de manifestaciones? ¿En artistas?

Hoy vemos a muchas de estas soñadoras, con 10 o 60 años encima, vendiendo tortillas en el Boulevard “Liberación”, ofreciendo desayunos al pie de la Torre del “Reformador”, o vendiendo tarjetas de celulares en la Avenida de La “Reforma”.

Existen fracturas.

Fracturas entre ellos y sus sueños. Y aunque no todos logran realizar sus sueños infantiles, lo frustrante es que, de entrada, muchos de ellos ya tienen trancado el camino, para lograrlos.

Ni el CACIF ni el Frente Nacional de Lucha. Han existido pocos intereses por conocer sus sueños. Al contrario, la prioridad ha sido emplearlos estratégicamente en los discursos.

Existen fracturas.

Fracturas entre ellos y sus supuestos representantes

¿Cómo articular la capacidad de soñar y convertirlo en realidad, si no cuentan con representatividad en las decisiones? Parecen existir dos opciones para cambiar esto: o ellos mismos se organizan y promueven reformas positivas, influyendo en las políticas públicas; o, se oponen sistemáticamente al sistema, incluso violentamente. Esta solución no es deseada, por lo mismo, es importante su organización. De esa manera, en lugar de ser utilizados de forma estratégica, podrían articular su agenda y sus necesidades.

Existen fracturas.

Fracturas entre ellos y las ideas de cómo solucionar sus problemas. Fractura entre ellos y las políticas públicas.

No se logrará mucho con la implementación de políticas desde la capital. No importa si las mismas tienen una visión empresarial o una visión estatal. El error es el mismo. Se intentan articular políticas públicas en el vacío de un pizarrón. Y en el peor de los casos, en una maraña de instituciones fracasadas donde nada funciona. Se cae constantemente en una serie de errores:

- El Estado de Guatemala no se parece ni al Estado ideal del pizarrón ni al de los libros. Tampoco es transparente, mucho menos rinde cuentas. Tampoco existe una coincidencia en las preferencias y deseos de la población y el funcionario electo. El sistema político no fue diseñado para articular estas preferencias.
- El Mercado no es lo evolucionado ni competitivo que dicen los libros de texto, sean “mainstream” o no lo sean. En parte, por las restricciones que el mismo Estado a creado a lo largo del tiempo. Pero también por la falta de sistemas adecuados de justicia.
- Ha existido una percepción omnisciente, omnipresente y todopoderosa de los reformadores del Estado, pensando que las soluciones a los problemas pueden plantearse y superarse desde la autoridad central. Pero eso no es así; Guatemala es muy distinta. Los guatemaltecos tienen situaciones distintas; problemas distintos; sueños distintos.

Reparar muchas de estas fracturas no tiene sentido.  
Hay que cambiar la forma de pensar acerca de estos problemas.

## 6.4. Reinterpretando la informalidad en Guatemala

Como ya se ha mencionado, en este estudio se partió del concepto de economía informal como aquella actividad que genere un valor agregado, cuyo producto sea lícito, pero que no haya cumplido con todos los requisitos legales de la producción, distribución o comercialización. A pesar de lo útil, el concepto anterior es insuficiente para proponer soluciones distintas, dada la ilegitimidad, ineficiencia e ineficacia del Estado de Guatemala y su concepto de formalidad. Al igual que Portes, nos vemos en la necesidad de realizar una clasificación para mejorar el impacto de las propuestas, tomando en cuenta las diferencias que existen entre los mismos informales:

1. **Informalidad central o económica.** Esta clasificación aplica para los ciudadanos para quienes ha sido diseñado el sistema institucional guatemalteco (el “buen ciudadano”), pero que, a pesar de ello se informalizan. Debido a las disfunciones que han ido surgiendo dentro del mismo Estado (elevados costos de transacción y escasos beneficios), han optado por “salir”, por mantenerse al margen de las

instituciones formales. Aquí el prototipo sería un hombre, ladino, de la Capital, con educación superior y muy por encima de la línea de pobreza.

2. **Informalidad periférica o institucional.** Esta clasificación aplica para los ciudadanos para quienes NO ha sido diseñado el sistema institucional guatemalteco. Así que realmente no deciden informalizarse, sino que la decisión ha sido tomada en lugar de ellos. Independientemente de las disfunciones institucionales del Estado, histórica y culturalmente se les ha “enseñado” a ser ciegos las instituciones formales. El prototipo sería una mujer, indígena, del interior del país, en una población rural, sin educación y por debajo de la línea de pobreza.

La clasificación anterior resulta tajante. Sin embargo, permite iluminar la deficiencia de abordar concepciones exclusivamente tributarias. Por ejemplo, intentar formalizar a un “informal-institucional” a partir de una política agresiva en contra de la defraudación tributaria promovería una mayor insatisfacción hacia el Estado de Guatemala. Lo anterior podría promover una informalidad mucho más difícil de detectar o una mayor oposición pública en contra de las instituciones democráticas.

A partir de los siguientes capítulos se hará un análisis crítico de las causas de la informalidad guatemalteca. Aunque se parte de comprender los estudios anteriores que han intentado abordar el tema de la informalidad, hemos necesitado reconstruir las explicaciones, de allí que hablemos de dos aproximaciones al origen de la informalidad. El enfoque económico parte del presupuesto de que los ciudadanos se encuentran ante la decisión de ser formal o informal, de allí que el problema se reduzca a un análisis costo-beneficio. Por su parte, el enfoque institucional parte del presupuesto que las personas no tienen la posibilidad de decidir sobre su situación como informales, ya que la autoridad determina quienes son los formales.





## 7. ENTENDIENDO LA INFORMALIDAD DESDE LOS INFORMALES

### 7.1. La importancia del análisis de casos de informales

La publicación del Banco Mundial Doing Business resulta ser una herramienta útil para aproximarse a los costos de realizar negocios, lo cual podría darnos luces sobre el problema de la informalidad. Sin embargo, para comprender los problemas de la informalidad guatemalteca, los costos de la formalidad para los informales guatemaltecos, resulta ser de limitada utilidad. Esto se debe a que el análisis, para poder ser comparable a nivel mundial, requiere de patrones homogéneos.

De allí que para determinar los costos de la formalidad, se utilicen presupuestos tales como que: la empresa opera en la ciudad más poblada; está en la ciudad más poblada, que en muchos casos coincide con la ciudad Capital, que es donde tienden a centralizarse muchas funciones del Gobierno Central; además se supone que los trabajadores comparten la misma religión y etnia que la mayoría del país; también un tamaño importante de la operación, por ejemplo: tiene entre 50 y 201 empleados; un capital inicial igual a 10 veces el ingreso per cápita. Asimismo, para la realización del estudio se depende de firmas de abogados importantes con mucho renombre en la ciudad seleccionada.

Sin embargo, ninguno de estos criterios se aproxima a la idea o a las opciones que afrontan los informales en el Mercado Central o el Mercado de la Terminal de la ciudad Capital o de Quetzaltenango; mucho menos, los vendedores callejeros de Zacapa o Totonicapán; tampoco los agricultores de Chimaltenango, etc. Como vemos, Doing Business parte de la idea de un inversionista interesado en realizar una inversión mediana o grande. Obviamente sus costos, y el impacto de los mismos, son distintos al de un microempresario del interior del país.

Otro problema con el índice que se genera en Doing Business es que las mejoras no necesariamente implican una mejora en el ambiente de negocios guatemalteco para los informales:

- El índice podría mejorar, pero dicha mejora podría traducirse sólo para algunos pocos empresarios. Por ejemplo, si se reduce el capital mínimo de Q.5,000 para formar una sociedad anónima, o si se reduce el arancel de 6 por millar del capital, es posible que para algunos sea más sencillo inscribir sus empresas. Sin embargo, si el Registro de la Propiedad, a pesar de sus esfuerzos actuales, aún no logra descentralizarse más allá de su presencia en 11 Departamentos,<sup>31</sup> es difícil que estas mejoras trasciendan a más empresarios.

---

<sup>31</sup> Adicionalmente existirán cuatro oficinas, pero están pendientes de ubicación, de acuerdo al website del Registro Mercantil: Izabal, Chimaltenango, Suchitepéquez y Alta Verapaz.

- El índice podría no mejorar, a pesar que sí se generó un cambio positivo en el ambiente de negocios nacional. Esto podría deberse a que los procesos existentes se explican y se ponen al alcance de toda la población usando las lenguas de cada lugar o mediante campañas en las escuelas, hasta la presencia de oficinas del Registro Mercantil en más ciudades de importancia económica.

No es de nuestro interés invalidar el Doing Business, al contrario, es una herramienta muy útil. El interés es profundizar en los problemas del ambiente de negocios guatemaltecos, según la perspectiva de los empresarios que quienes operan al margen de la legalidad existente. Por eso, para aproximarnos a la informalidad guatemalteca recurriremos marginalmente a los índices de costos. La aproximación que se realizará en este capítulo se enfocará principalmente en el análisis de casos y el de una encuesta que se realizó entre empresarios informales. Esto permitirá comprender desde cerca el problema, permitiéndonos ponderar los distintos marcos teóricos que se han expuesto en capítulos anteriores. Trataremos de entender la formalidad desde la perspectiva de quien no lo es y desde la perspectiva de quienes no lo eran y ahora los son.

## **7.2. Mujeres indígenas exportadoras de artesanías<sup>32</sup>**

El siguiente caso hace referencia a una tienda de artesanías, originalmente una empresa informal que se enfocaba en satisfacer la demanda de los turistas del área. Recientemente empezó un proceso de formalización para exportar sus artesanías que surgió debido al interés del personal docente de John Brown University para comprar sus artesanías. Mediante la coordinación entre SIFE (Students in Free Enterprise), capítulo John Brown University y SIFE, capítulo Universidad Francisco Marroquín, se realizó el proceso de formalización de la Tienda. Dicha formalización ha resultado ser un paso esencial para lograr estabilizar e incrementar los ingresos de la Tienda, la cual sufría una gran estacionalidad en sus ventas, debido a su dependencia de turistas norteamericanos y europeos.<sup>33</sup>

### **7.2.1. Características generales.**

La Tienda de Artesanías se inició informalmente el 4 de febrero de 1985, con doña G., su madre y una amiga; actualmente, la Tienda consta de 25 asociadas. Esta tienda se ubica en el núcleo poblacional de San Antonio Aguascalientes en el Departamento de Sacatepéquez.<sup>34</sup>

---

<sup>32</sup> Realizado a partir de entrevistas realizadas con G. de Tienda de Artesanías y con Dieter Hernández, y Luis Pedro Mirón del Grupo SIFE capítulo Guatemala – Universidad Francisco Marroquín.

<sup>33</sup> El proyecto de formalización de la Tienda de Artesanías se enmarca dentro del interés de SIFE de promover los valores de una sociedad libre y a dar a conocer herramientas empresariales que permitan la superación de los individuos. También se ha promovido la venta de café artesanal.

<sup>34</sup> Por razones de confidencialidad se omiten los nombres verdaderos.

El negocio cobró un impulso inicial con el interés de un turista norteamericano por los productos que realizaba la artesana de mayor edad, tras verla trabajar con su telar de cintura. Se interesó en comprarle uno de los tejidos en los que estaba trabajando y le ofreció un sobreprecio por el mismo. Eventualmente, el norteamericano se interesó en que las artesanas, las tres del principio, produjeran tejidos para él. Les compró el material y les dio tiempo para que lo trabajaran. A partir de allí, se percataron de la oportunidad de vender sus productos en un mercado más extenso, que requería de ciertas complejidades ajenas a las del intercambio local.

### Artesanas dentro de su tienda



Fuente: Luis Pedro Mirón.

Además de obtener un ingreso adicional para el hogar, los ingresos de la Tienda han servido para promover la educación de los hijos de las artesanas. Actualmente, varias de las artesanas generan recursos que sustituyen los ingresos que sus hijos generarían si fueran con sus padres a las labores agrícolas, en lugar de ir a la escuela. Sin embargo, con la estrategia empresarial que seguían, las mujeres tenían problemas para obtener recursos suficientes para compensar lo que dejaban de producir sus hijos por asistir a la escuela, la competencia en el rubro artesanal se incremento en los últimos años. En algún momento sus ventas de seis meses no llegaron a superar los Q.500. La diversificación e incremento en los ingresos derivada de la operación de la tienda ayuda a reducir la exposición al riesgo de las familias ante la posibilidad de malas cosechas o eventos climáticos adversos.

## **7.2.2. Organización productiva**

El proceso de exportación se puede dividir en dos momentos: la producción de las artesanías y la venta de las mismas. Aunque las compras se realizan de forma centralizada, el proceso de producción de las artesanías lo realiza cada una de las artesanas en su propio hogar. Esto permite que cada artesana tenga un horario flexible, pudiendo así dedicarse a sus labores hogareñas, y aprovechar su tiempo libre en la producción artesanal. Al igual que las compras, el proceso de ventas se realiza de forma centralizada, en la Tienda de Artesanías . Sin embargo, dentro de la tienda, cada una de las artesanas se encarga de promover la venta de sus productos. Este sistema permite mantener un monitoreo de la producción y de la venta de los productos de cada una de las artesanas. De esta manera se puede conocer fácilmente el grado de desperdicio de materia prima de cada una de las artesanas, ya que se conoce el rendimiento promedio que debiera tenerse; también se identifica la calidad de las artesanías producidas; por último, también se reconoce la capacidad de venta de cada una de ellas.

Un elemento que debe mencionarse es que existe un proceso determinado de formación de capital humano dentro de la Tienda. Con la entrada de una nueva artesana, se genera un proceso progresivo de aprendizaje que inicia con la elaboración artesanías pequeñas y de escaso valor, como pulseras y cadenas con hilos o piedras pintadas. Conforme la artesana va demostrando su capacidad productiva, demostrando su productividad y eficiencia, especialmente en lo que se refiere a lograr ventas y no desperdiciar materia prima, logra ascender hacia nuevos productos, que son más complejos y que generan una mayor ganancia, como lo son huipiles o trajes típicos. Además, todas deben de contribuir con una porción de la venta para el mantenimiento del local.

Adicionalmente, también promueven un ahorro sobre lo vendido. Este ahorro, que proviene de las ventas de todas las mujeres, es repartido de forma equitativo entre todas las artesanas, independientemente del tiempo de laborar en la Tienda.

## **7.2.3. Grados de formalidad**

**Registro de la empresa.** Incluso antes de que apareciera la oportunidad de exportación, el grupo de artesanas se encontraba interesado en formalizarse debido a que era posible entrar en contacto con un mayor número de clientes. Esto se debía a que los operadores de turismo y varios clientes les habían solicitado en varias ocasiones facturas como requisito para comprarles mercancías.

La solución que idearon originalmente era la figura legal de una cooperativa. Sin embargo, para ello requerían la firma del Alcalde, persona con la cual tuvieron conflictos, lo cual no les permitió formalizarse a través de esta vía. Cuando el grupo de SIFE se aproximó, el interés por la formalización no sólo provenía de la intención de aprovechar circuitos turísticos para vender las artesanías, sino también poder exportar, para lo cual también necesitaban facturas. Se decidió la figura de Sociedad Anónima por tres motivos:

- Permitió la separación entre los activos de las artesanas y los activos de la empresa. Igualmente, permitió limitar la responsabilidad de las socias en la operación de la empresa.
- Mantiene el sentimiento de unidad y de pertenencia entre todas las artesanas, siendo todas ellas dueñas de la Tienda.
- Aunque existe cierto liderazgo de seis de las artesanas dentro del grupo, suelen tomar sus decisiones de forma democrática, promoviendo siempre el consenso.

Respecto al último punto, cabe rescatar que uno de los requisitos para que la admisión de nuevas artesanas, además de cierta destreza mínima y de la confianza en su responsabilidad, es que hable Kakchiquel. De acuerdo con ellas, esta homogeneidad cultural genera importantes lazos emocionales entre el grupo, lo cual reduce los costos de monitoreo y control gracias al compromiso de las participantes. Además, resalta lo orgullosas que se sienten de su herencia cultural y el deseo de perpetuarla. Es nuestra responsabilidad para con nuestros hijos, expresó una de ellas, cuando hablaba de promover tanto su idioma como sus trajes indígenas.

El proceso de inscripción de la Sociedad Anónima tuvo las siguientes características:

- Tardó 3 meses de procesos.
- Implicó un costo de 15.3 meses de ganancias promedio de la Tienda, tomando en cuenta sólo el cumplimiento de los requisitos legales y el pago de honorarios al abogado. Dichos costos fueron una donación por parte de SIFE capítulo Universidad Francisco Marroquín, de allí que aceptaron el proceso de formalización.
- Implicó un costo de más de 18 meses de ganancia promedio de la Tienda, cuando se toma en cuenta el costo del tiempo dedicado a explicarles la escritura de la Sociedad Anónima y la importancia de contar con un Contador para llevar el control de los impuestos. Estos costos adicionales también fueron donados por SIFE capítulo Universidad Francisco Marroquín.
- Adicional a lo anterior, se debía contar con un capital mínimo de Q.5,000.00 para constituir la Sociedad Anónima. Para ello, SIFE capítulo Universidad Francisco Marroquín se los otorgó en préstamo, bajo la condición que obtengan ganancias con el proceso de formalización; de lo contrario, SIFE absorbería la pérdida.

Debe recalcar que de no haber existido donación y el préstamo condicionado por parte de SIFE, las artesanas no hubieran optado por formalizarse, debido a lo costoso que era.

**Propiedad de la Tienda.** La Tienda, es decir, el espacio en donde se realiza la venta de los productos es propiedad de la familia de doña G.. La Tienda se ubica en el espacio que podría ocupar una sala familiar. El espacio es de 4x4 metros y se encuentra cercana al

Palacio Municipal. Curiosamente, también se encuentra cercana al Mercado de Artesanías. Sin embargo, las artesanas no pudieron obtener un puesto en el Mercado de Artesanías debido a presiones de la Municipalidad que se mencionaron anteriormente respecto a la conformación de la cooperativa.

**Propiedad de las acciones.** A pesar que todas se consideran entre sí como accionistas de la Sociedad Anónima, existe un problema cultural respecto a dicha propiedad. No todas las mujeres aparecen involucradas en el proceso de formación de la Sociedad Anónima, debido a que no desean que sus maridos se enteren de ello, ya que no ven correcto que estén trabajando o que formen parte de este negocio.

Aquí es dónde sería útil una institucionalidad flexible, ya que se podrían reconocer más fácilmente este tipo de problemas y se podría dar validez a los acuerdos informales entre las partes. Si existiera un mecanismo que ellas pudieran emplear, y que reconocieran como válido (ellas y la autoridad judicial), podrían reducir el riesgo de acciones oportunistas de terceros. Lo cual, si bien no sucede debido a la homogeneidad cultural y lazos afectivos que hoy tienen, permitiría crecer más la empresa. Sin embargo, por el momento este problema se mantiene vigente.

**Régimen Laboral.** Como se describió en el apartado de “organización productiva” y en la “propiedad de las acciones”, no existen trabajadoras. Todas son accionistas de la tienda. Esto resulta importante de explicar en cuanto a sus consecuencias en la productividad y la formalidad. Ambas decisiones se debieron tomar en conjunto, ya que el impacto de la formalidad laboral, en la escala y el giro de negocio, disminuirían notablemente la productividad y harían que el mismo quiebre.

Además del sentimiento de pertenencia y de amistad; y del trabajo conjunto que han desarrollado, el que todas las artesanas sean accionistas de la Sociedad Anónima tiene una racionalidad económica frente al Código Laboral. Si en lugar de tener tantas accionistas, la Tienda tuviera trabajadoras, seguramente no habría 25 mujeres involucradas en el negocio:

- Debido a que el negocio es estacional, depende del turismo que llega a Antigua Guatemala, no convendría mantener contratadas a varias artesanas durante todo el año. Lo más conveniente podría ser tener un menor número de artesanas, pero trabajando todo el año, suponiendo que el régimen de lluvias no arruinará los inventarios de productos tejidos.
- Otra opción sería contratar artesanas sólo en los períodos previos a la alta demanda. El problema es que eventualmente esto podría generar conflicto ante el Ministerio de Trabajo, en aras de la estabilidad laboral.
- Las propuestas anteriores, de disminuir el número de artesanas o de contratarlas previo al período de alta demanda, suponen que el sistema de incentivos no afecta la productividad. Sin embargo, cuando las artesanas pasan de empresarias a trabajadoras que afrontan un salario mínimo, el sistema de incentivos cambia, en dos sentidos.

- Dadas las escasas oportunidades para conseguir trabajo en otras actividades que le generen un ingreso tan alto, la artesana estaría dispuesta a trabajar más, con tal de conservar el empleo.<sup>35</sup>
- Por otro lado, debido a lo elevado del salario mínimo, los incentivos productivos tenderían a ser pequeños, para poder ajustar la estructura de costos. Esto afecta la productividad más allá de la necesaria para justificar el salario mínimo. Es decir, una vez se cumple con la productividad que justifica el salario mínimo, los incentivos no son suficientes para mantener la productividad, y por lo tanto cae.
- Ahora bien, independientemente de lo dicho anteriormente, el salario mínimo es demasiado elevado para el actual nivel de productividad de la Tienda. Incluso, independientemente del sistema de incentivos, la Tienda no es capaz de vender sus productos a un nivel de precio, o en un volumen tal que le permita contratar trabajadoras con salario mínimo. Esto la pondría fuera del negocio.

Una consideración adicional, de tipo cultural, es que podría haber cierta resistencia a que sus esposos dejen a sus mujeres ir a trabajar durante 8 horas fuera de su hogar. Esto debido a que afectaría el cumplimiento de las labores que culturalmente se le asignan a las esposas tanto con el hogar como con los hijos.

**Régimen impositivo.** Anteriormente al proceso de formalización, las artesanas no pagaban impuestos. Ahora que ya pagan impuestos, los equiparan a la comisión que se le debe pagar al guía de turismo a cambio de llevar clientes a la tienda. Gracias a que le pagan al guía de turismo, tienen la posibilidad de obtener mayores ventas, pero saben que esas ventas vienen condicionadas al pago del guía de turismo. Esto permite una interpretación desde el enfoque económico:

- Conviene pagar impuestos, siempre que el pago sea menor a las ganancias incrementales producto de mayores ventas.
- No conviene pagar impuestos ni formalizarse, si estos resultan ser mayores que las ganancias incrementales.

Por lo demás, ellas se encuentran adscritas al régimen del 5% de ISR. Un problema que empiezan a afrontar es cómo lograr que sus proveedores les den facturas, lo que les permitiría recuperar el IVA y no absorberlo. Actualmente, hay materia prima para la cual sí obtienen facturas, como los hilos. Sin embargo, esto no es así en todos los casos. Y les resulta complicado a ellas encontrar proveedores que den facturas o exigirles a sus proveedores que las provean, dado los costos que implica la formalización.

---

<sup>35</sup> En este aspecto existe una diferencia importante entre las artesanas en San Antonio Aguascalientes y las trabajadoras de una maquila. Las últimas cuentan con posibilidad de encontrar trabajos donde podrían acceder a sueldos equivalentes; esto hace que se vean menos impulsadas a ser productivas. En cambio, en el caso de las artesanas, esta opción no existe.

#### **7.2.4. Los beneficios de la formalidad**

Al principio hubo una gran desconfianza respecto de la formalización. Las artesanas no confiaban que les fuera a beneficiar el proceso de formalidad. Consideraban que les iba a perjudicar y que les podría reportar menores ganancias a las que ya tenían, debido al pago de impuestos. Sin embargo, tras la realización de distintos ejemplos numéricos, las empresarias se percataron de que era posible que la formalización les fuera beneficiosa económicamente y por eso decidieron confiar en el proyecto.

Debe aclararse que los beneficios que esperan obtenerse a partir de la formalización no se refieren al beneficio proveniente de la inversión de sus impuestos. La percepción de las artesanas y de personas en la comunidad es que sus autoridades se inclinan por hacer favores a aquellos que los benefician políticamente. En general, se tiene la percepción de que el Estado hace un mal manejo de recursos. Además, no cuentan con una cultura tributaria que las impulse a pagar impuestos, tan sólo porque es un deber cívico. Si a esto se une la percepción del uso inadecuado de recursos públicos, es de esperar que la formalización se de por una evaluación de beneficios privados estrictamente. Así pues, este incremento de ventas que ellas esperan con la formalización vendría de:

- Ventas a particulares nacionales que desean factura.
- Contratación de guías turísticos para que más turistas se aproximen a la Tienda.
- Exportación de sus artesanías.

Al día de hoy, los beneficios alcanzados, gracias a cumplir con el requisito de la formalización han sido:

- Mayor volumen de ventas internas: los guías de turismo ya las toman en cuenta, pues cuentan con una patente de comercio. También pueden atender a los clientes que les solicitaban factura, a quienes antes no podían atender.
- Diversificación de sus clientes: han logrado realizar ya una exportación hacia Estados Unidos, con un cliente (profesor de John Brown University) con el cual ya habían tenido relaciones comerciales cuando se encontraba de turismo por Guatemala. Esperan formalizar un canal para lograr exportaciones constantes con una tienda enfocada en artesanías en Estados Unidos.
- Diversificación de sus productos: se encuentran exportando café orgánico (cosechado por sus esposos), lo cual no sólo ha significado mayores ingresos, sino eventualmente puede representar la reducción en la estacionalidad de sus ingresos.
- Un análisis exhaustivo de la rentabilidad de los productos y de su rotación. Este proceso se encuentra en proceso y la idea es focalizar los esfuerzos de las artesanas en aquellos productos de alta rentabilidad y alta rotación. Esto se facilita gracias a la existencia del registro de las operaciones realizadas (las facturas al comprar y vender).



## 7.3. Producción de playeras

El siguiente caso se refiere a un maquilador de ropa en Quetzaltenango. La maquila se encuentra en un área residencial y posee unos 15 empleados. Su principal mercado para aprovisionarse de materia prima y para vender sus productos es San Francisco el Alto.

### 7.3.1. Grados de informalidad

Este maquilador cuenta con cierto grado de formalidad. Cuenta con patente de comercio, papeles del auto y del alquiler de la casa donde se realiza la producción de ropa. Además, solicita facturas a sus proveedores, porque de esta manera puede transportar su mercancía (como materia prima o como bienes terminados), sin que la policía lo detenga. En ausencia de dichas facturas, la policía lo detendría y confiscaría la mercancía. Pero esta mercancía nunca llegaría a la jefatura, sino que sería re-vendida posteriormente por los mismos policías. Lo mismo sucedería si no tuviera facturas para amparar sus ventas.

### 7.3.2. Informalidad laboral<sup>36</sup>

Esta maquila, según explico Don Sergio, su dueño, empezó cumpliendo con sus responsabilidades laborales de acuerdo a lo establecido en la legislación laboral guatemalteca. No en balde Don Sergio terminó el bachillerato. Sin embargo, en la medida que fue aumentando el salario mínimo en los últimos años, resultó imposible mantener la relación laboral formal. Se generó una reducción en la productividad de los trabajadores lo cual generó un mayor costo por unidad; además, se incrementó la inasistencia de sus trabajadores y las salidas tempranas del trabajo. Esto le generó pérdidas continuamente.

Lo cual obligo al empresario a reunirse con sus trabajadores para explicarles la situación; les mostró las facturas de la materia prima y les explicó cómo los costos de producción, incluyendo el préstamo para la máquinas y el pago de mano de obra, le habían estado generado pérdidas. Al principio se mostraron escépticos, no creían posible que el empresario estuviera teniendo pérdidas en su negocio. “Ustedes, los empresarios, nunca pierden”, le dijo uno de sus empleados. Cuando revisaron las cuentas e hicieron los números, se percataron que no estaba mintiendo y que, de no negociar, todos iban a quedar desempleados. Les explicó que procedería de la siguiente forma:

- Despediría a quien no quisiera seguir con las nuevas reglas del juego y pagaría todas las obligaciones de ley.
- Contrataría aquellos que estuvieran interesados en volver bajo cualquiera de las siguientes reglas:

---

<sup>36</sup> Este caso será comentado en la sección del impacto económico del salario mínimo en un capítulo posterior. Esta maquila con un régimen laboral informal es la que se menciona que logra un mayor nivel de laboriosidad en la manufactura de las playeras que el de maquilas formales dedicadas a la exportación. También se le menciona por tener empleados con una mayor ética de trabajo, que en parte es producto de un sistema de incentivos donde no existe salario mínimo.

- A. Ganar salario mínimo y todas las prestaciones de la ley, pero garantizando una producción mínima y optando por una comisión por productividad adicional, mucho más pequeña de la que anteriormente gozaban.
- B. Trabajar sin goce de salario mínimo ni prestaciones. Sin embargo, ganarían una comisión por unidad mucha más alta que las del régimen anterior.

Muchos no se convencieron de la propuesta y prefirieron no continuar en la relación laboral. Otros se decidieron por la opción B. La opción A no los terminó por convencer, ya que se percataron que con su habilidad les era posible superar y mejorar la opción del salario mínimo, incluso tomando en cuenta todas las prestaciones involucradas.

El empresario presentó a su mejor empleado al equipo de investigaciones del CIEN. Era una madre soltera de 5 hijos y de aproximadamente 35 años. Había trabajado anteriormente como empleada doméstica en la Capital; sin embargo, se le presentó la oportunidad de trabajar en una de las grandes maquilas para la exportación y aceptó, porque le convenía por darle un mayor salario y porque traía beneficios adicionales, como el horario y su autoconcepción como trabajadora de una empresa y no de un hogar. Trabajó en varias maquilas de la Ciudad y posteriormente, por varias razones, llegó a Quetzaltenango, donde eventualmente empezó a trabajar en la maquila que estamos analizando.

Según comentó, el sistema de incentivos actuales le resultaba más provechoso, ya que era capaz de obtener muchos más ingresos que los que obtendría en una maquila exportadora que funciona con salario mínimo. De hecho, suele tener ingresos mensuales alrededor de los de Q4,000- Q5,000.00. Esto se debe, no sólo al sistema de incentivos, sino también a su deseo de otorgarle un mayor bienestar a sus hijos. De allí que muchas veces ella haya llegado a cerrar las puertas de la maquila, pues se queda trabajando horas adicionales. Además, también se une a trabajar con otros compañeros algunos fines de semana, cuando existen grandes pedidos.<sup>37</sup>

Don Sergio nos comentaba que ha promovido el ejemplo de esta trabajadora entre sus demás empleados. Ya que muchos de los otros trabajadores, siendo más jóvenes y sin responsabilidades mayores, no suelen contar con un gran deseo de superarse, conformándose con Q.1,000.00 o Q.2,000.00, cuando podrían hacer mucho más. Según comentó, uno de los principales problemas que sufre es que esta maquila los trabajadores aprender a realizar todas las operaciones productivas necesarias para realizar una prenda, para poder rotarse entre sí en caso de ausencia de alguno de ellos. Esta capacitación que reciben los hace muy atractivos para otras maquilas, lo que hace que la rotación del personal sea relativamente alta.

---

<sup>37</sup> Esto contrasta con la experiencia relatada en la sección del impacto económico del salario mínimo en el capítulo anterior, donde se conocía del caso de maquilas en donde los trabajadores sólo laboraban de lunes a jueves, ya que habían cumplido con su cuota mínima para ganar el salario mínimo.

### **7.3.3. Informalidad crediticia.**

Esta maquila no ha necesitado del sistema financiero para acceder a crédito. Al igual que otros informales con los que nos entrevistamos, muchos de ellos adquieren crédito mediante cooperativas o mediante instituciones enfocadas en dar créditos a microempresarios, o pequeñas y medianas empresas. Para ello, ha resultado esencial la confianza y contar con un buen proyecto productivo. Debe señalarse que cuando uno habla con dichas instituciones, señalan que el área rural es donde mejor funcionan estos esquemas, ya que las personas del ambiente rural tienden a respetar más la palabra dada. Las transacciones repetidas entre las partes, así como el cumplimiento de ambos (Don Sergio pagando a tiempo y la financiera apoyando rápidamente cuando se necesita), ha generado un equilibrio reputacional que le permite a ambas partes hacer negocios que generalmente un banco no haría.

### **7.3.4. Informalidad fiscal.**

A pesar de estar registrada y de solicitar facturas a sus proveedores, esta maquila no presenta facturas por todas sus ventas, a los clientes no les interesa. Además que, debido a lo competitivo del mercado donde vende, si los vendedores no absorben los costos del IVA corren el riesgo de salir del mercado, ya que no cobrar el impuesto es la regla informal del lugar.<sup>38</sup> Sobre el resto de las ventas para las que sí presenta facturas, al menos, paga un 5% de IVA, en el régimen de pequeño contribuyente. Lo más dramático de todo es que la principal función de las facturas es evitar ser extorsionado por la policía cuando viene de comprar insumos o va a vender las playeras.

## **7.4. Prestación de servicios sanitarios**

En las distintas reuniones que se realizaron en el interior del país, nos comentaron el caso de una empresaria informal que se dedicaba a prestar servicios sanitarios (inodoros y duchas públicas) en Alta Verapaz, que a pesar de los beneficios que otorgaba a los compradores y vendedores del mercado cantonal donde se ubicaba el negocio, afrontó presiones por parte de la Municipalidad para cerrarlo.

La empresaria informal consiguió un puesto en un mercado cantonal, siguiendo los procesos establecidos por su Municipalidad. Con el tiempo, se dio cuenta que, adicional al negocio de ventas varias que tenía, podía dedicar parte de su local a prestar servicios sanitarios. Así que instaló un inodoro dentro de su local sin pedir permiso a la Municipalidad. Usualmente, este tipo de libertades no generan mayores obstáculos, como de hecho sucedió. Primero fue un inodoro, luego dos y luego tres. Después alquilar el local vecino y poner una ducha fría, luego dos calientes. Como el agua escasea durante el día, ella se encarga de comprar pipas y bombear el agua todos los días.

---

<sup>38</sup> Situación que sería distinta si la presión fuera uniforme para TODOS los comerciantes.

Por un buen rato no pasó nada con la Municipalidad. La señora mejoró su casa con las ganancias y le construyó segundo piso. Sus problemas surgieron cuando en la Municipalidad se dieron cuenta que los baños municipales dentro del mercado en cuestión ya no vendía como antes. Lo sorprendente del caso es que la empresaria cobra Q.2. por el servicio, mientras que la Municipalidad cobra Q.1. Aún cobrando el doble, la gente ha preferido usar el sanitario privado que el de la Municipalidad. La principal diferencia es que el empleado Municipal gana su salario todos los meses independientemente de la cantidad de gente que va a los baños, y por lo tanto no le interesa mantener limpios los baños o ser amables con los clientes. En cambio, los ingresos de la empresaria sí dependen del servicio que reciban los clientes, de allí que el servicio sea mucho más limpio y confiable que el de la Municipalidad. De un inodoro, ahora cuenta con seis inodoros y dos duchas. No sólo cobra por el servicio sanitario y las duchas, sino también por el alquiler de toallas y venta de jabones.

Este caso muestra un grado adicional de informalidad al que hemos mencionado. Como no cuenta con el registro del negocio y no cumple con la legislación laboral y tributaria, mucho menos con las disposiciones sanitarias municipales, con las que sí cumple el Baño Municipal, esta a punto de que le cierren el negocio. El Alcalde está preocupado por los bajos ingresos del Baño Municipal y ha decidido irse por la fácil: eliminar a la competencia.

## **7.5. Nexos con la formalidad**

### **7.5.1. Informalidad y formalidad.**

Con una economía informal del tamaño tan grande como la de Guatemala,<sup>39</sup> resulta ingenuo creer que la informalidad y la formalidad nunca se tocan. Por eso, también conviene hablar de esos casos en donde se entrecruzan. Además del caso que analizaremos a continuación, podemos resaltar dos ejemplos cotidianos en las áreas urbanas del país. Una parte considerable de los ingresos de los periódicos y de las empresas de telecomunicaciones depende de la distribución informal de periódicos y de tarjetas prepago de celular. La flexibilidad que les genera este tipo de relaciones “laborales”, más bien “comerciales” informales, les permite atender mejor sus mercados e incrementar sus ingresos. Dado que no podrían estar atados a un salario mínimo fijo por mes, bajo el cual los vendedores ganarían el salario independientemente de lo que vendieran, los periódicos y empresas de teléfonos se ven obligados a recurrir a una red de vendedores informales.

---

<sup>39</sup> Ver el capítulo dedicado a la medición de la economía informal.

### Vendedor de tarjetas prepago para teléfonos celulares



Fuente: CIEN.

Usualmente, este tipo de asociaciones suelen analizarse a partir de la visión estructuralista de la informalidad, en donde las necesidades del mercado por contar con un mercado laboral más flexible, las empresas requieren informalizar sus operaciones para poder mantenerse competitivas, a costa de afrontar la quiebra del negocio, o de tener que proveer un producto a un mayor costo a un menor número de consumidores, y consecuentemente generando menos empleos.

El mismo fenómeno puede reinterpretarse como un proceso de maximización de ganancias conjunto entre empresarios formales e informales, donde ambos se benefician. El origen de esta decisión proviene de la deficiencia del marco institucional que impide la existencia legal de este tipo de arreglos.

El ejemplo de la exportación de verduras congeladas aborda los distintos grados de informalidad y la racionalidad que existe detrás de estos procesos simbióticos entre formalidad e informalidad. La importancia de este caso se vincula mucho con las oportunidades para poder aprovechar las ventajas del DR-CAFTA y de futuros tratados comerciales. Si la legislación laboral guatemalteca orilla a los exportadores nacionales a informalizarse para ser productivos y contar con trabajadores incentivados y creativos, como es el caso de las verduras congeladas, pero también lo es de las artesanías descritas anteriormente, debe evaluarse si podremos aprovechar el DR-CAFTA, ya que el mismo condena fuertemente el cumplimiento de nuestra legislación laboral.

### **7.5.2. Descripción general del caso.**

Como un ejemplo que ilustre la vinculación necesaria entre la informalidad y la formalidad, producto de lo inadecuado de la legislación local frente al nuevo entorno económico nacional y mundial, el CIEN analizó el proceso productivo de la exportación de verdura congelada. Esta exportación no tradicional ha sobresalido por ser fuente de ingresos alternativos para muchos indígenas y por su curiosa organización productiva.

La organización del proceso productivo para la exportación se puede esquematizar en tres niveles:

1. La empresa, organizada como sociedad anónima, se dedica a congelar la verdura y exportarla a E.E.U.U. Esta empresa cuentan con el acceso al mercado internacional, en donde las verduras congeladas son tan solo uno de los productos que se ofrecen a los compradores.

Dentro de la empresa, todos los procesos vinculados con la compra de la verdura, el posterior congelamiento y exportación, son realizados cumpliendo con las reglas formales de países desarrollados, sus compradores. Sin embargo, para abastecerse, la empresa contacta a líderes de grupo, a quienes proveerá financiamiento en especie (técnicas de sembrado, semillas, fertilizante, pesticidas) y garantizará un precio de compra de brócoli más alto y estable que el mercado local, a cambio de un volumen mínimo de producción. Es importante que los líderes de grupo que se contactan tengan buena reputación dentro de la comunidad. Dicha reputación no sólo abarca el que sea un buen agricultor, sino que también sea reconocido como honesto y muestre liderazgo.

La empresa ha tenido que ganarse la confianza de la comunidad, por lo cual no se ha limitado a cumplir con el contrato. Cuando ha habido épocas de malas cosechas, producto de un mal clima, se han renegociado los contratos, ampliado los plazos, y apoyado a los damnificados.

Las relaciones que se generan entre la empresa y los líderes de grupo no se consideran laborales. Sin embargo, muchos de ellos no se encuentran registrados bajo algún régimen tributario, como el de pequeño contribuyente, lo cual genera el riesgo que se quiera interpretar la relación como si fuera laboral y no comercial.

2. Los líderes de grupo, personas de la comunidad que dominan el español y el kaqchikel, se encargan de organizar a los productores. Las relaciones que se realizan entre la empresa y los líderes de grupo pueden realizarse formalmente mediante contrato, o se llegan a realizar informalmente, teniendo como sostén el valor de la palabra dada por ambas partes.

Tras haber establecido un compromiso con la empresa exportadora, buscan agricultores, en quienes confían, para darles en préstamo lo recibido por la empresa.

El líder de grupo actúa para organizar y garantizar un volumen determinado de producción, pero también como intermediario de microcrédito.

Estas relaciones entre el líder de grupo y los demás agricultores se realizan informalmente, en el sentido de que dependen de la palabra dada de cada quien. Adicional a su labor como líder de grupo, estas personas también se dedican a la cosecha de verduras.

3. Los agricultores, tras haber entrado en contacto con los líderes de grupo, se dedican a la producción de verduras, lo cual hacen en parcelas propias o alquiladas, y aprovechan el microcrédito y los avíos para involucrarse en la actividad productiva. Posteriormente, el agricultor vende la producción prometida al líder de grupo, y éste a la empresa.

### **7.5.3. Grados de informalidad**

La empresa de exportación cumple con todos los requisitos de registros necesarios. Por su parte, líderes de grupo han tenido que atravesar un relativo proceso de formalización debido a la presión de la SAT para no extender facturas especiales. De allí que se hayan generado procesos diferentes entre los líderes de grupo para formalizarse, siendo la modalidad más escogida la de pequeño contribuyente. Sin embargo, este proceso no ha estado exento de reticencia, ya que temen sobrepasar el umbral de los Q36,000 anuales y tener que empezar a pagar IVA, lo cual podría llegar a implicarles un incremento en los impuestos de 240%. Esto se debería a que pasarían de pagar sólo un 5% de ISR sobre ingresos netos, a pagar un adicional 12% por el IVA, ya que la posibilidad de obtener facturas se les dificultaría enormemente, debido a que sus principales proveedores, los agricultores son informales plenos.

Respecto a la propiedad, la empresa cumple con todos los requisitos requeridos. En el caso de los agricultores, no tuvimos noticia de que ninguno tuviera un título registrado adecuadamente o un contrato de arrendamiento, a pesar que son reconocidos como dueños del terreno que cosechan o como inquilinos. Este problema, el de la falta de claridad en la propiedad de la tierra, ha sido uno de los factores importantes por los cuales la empresa no se integra verticalmente y contrata a los agricultores como trabajadores, ya que no existe forma adecuada de asegurarse de la propiedad del terreno que les compraría.

Cuando uno platica con las tres partes involucradas, señalan que no existe una relación laboral entre ellos. La relación es completamente independiente y existen una serie de razones importantes para que la misma ocurra de esta manera:

- Lo importante es que el sistema de incentivos favorece la productividad y la calidad. Si la relación fuera laboral, sería demasiado costoso que hubieran inspectores para monitorear a los agricultores y verificar su adecuado desempeño. Bajo el sistema actual, cada agricultor y líder de grupo se responsabiliza por el nivel de producción y la calidad que se entrega a la empresa exportadora, ya que sólo se les paga con base a estas características. De allí que en lugar de tener inspectores a lo largo de

toda la cadena productiva, cada agricultor se responsabiliza y la empresa sólo verifica la calidad de lo entregado.

- Se evitan los problemas de la inflexibilidad laboral para contratar sólo durante períodos de alta necesidad de mano de obra. En general, se evitan los problemas de tener que depender de una legislación laboral oportunista que permite la generación de conflictos entre empresarios y empleados.
- Existe evidencia dentro de la comunidad de la experiencia de una empresa que intentó integrarse verticalmente y contratar a los agricultores como trabajadores. Dicha experiencia terminó en quiebra, debido a que el sistema de incentivos no funcionó. Según los mismos agricultores, el problema se debió a que la empresa no tenía capacidad de verificar que los empleados efectivamente cuidarán adecuadamente la plantación de brócoli, de allí que en el tiempo de cosecha se dio una escasa cosecha de brócoli y de mala calidad.

#### **Algunos de los Líderes de Grupo entrevistados**



Fuente: CIEN.

En cuanto a la resolución de conflictos, un problema con esta modalidad productiva en la frontera entre lo formal e informal, ha sido el “coyoteo” de la cosecha. Ocurren episodios en donde el precio “spot” de la verdura está por encima del precio garantizado por la empresa o por el líder de grupo. Esto hace que los agricultores, habiendo sido financiados por la empresa prefieran no cumplir con el pacto y vender en los mercados cercanos su producción. Cuando se detectan estos casos, la decisión que se toma, por parte del líder de



grupo y la empresa, es no volverlo a tomar en cuenta, con lo cual pierde la oportunidad futura de crédito y cosechas garantizadas.<sup>40</sup>

Cabe señalar que el Gerente General de la empresa nos comentó que la operación que se desarrolla en Guatemala es altamente productiva, incluso cuando se le compara con operaciones similares en otros países. Sin embargo, aclaró que la mayor ganancia de productividad ocurre en la etapa de producción, la que es completamente informal. Dentro de la planta, que es donde se realiza la operación formal, la historia es distinta ya que el salario mínimo afecta la productividad de las empacadoras, cortadoras y demás personas. Este último problema es una razón importante por la cual la operación de Guatemala no se ha incrementado.

## 7.6. Conclusión

Como nos damos cuenta, aunque la informalidad es un problema multidimensional, puede muy bien comprenderse a partir de los dos enfoques que se estudiarán a profundidad en los siguientes capítulos:

- El enfoque económico parte del presupuesto que los ciudadanos se encuentran ante la decisión de ser formal o informal, de allí que deban tomar en cuenta, los beneficios y los costos que ello implica. De allí observamos que las artesanas no estuvieran interesadas en la formalidad debido a que les representaba 18 meses de ganancias. Sin embargo, sí les interesaba por el incremento en las ventas que podían experimentar. También vemos el caso del maquilador de ropa de Quetzaltenango, que contaba con Patente de Comercio y pedía facturas a sus proveedores para evitar ser robado por la Policía. Lo mismo puede decirse de las vendedoras del Mercado de la Terminal, quienes históricamente han buscado cumplir los requisitos de la Municipalidad para mostrar el derecho de posesión que tienen, y que llegan al extremo de guardar recibos de pago de hace más de 20 años.
- El enfoque institucional parte del presupuesto que las personas no tienen la posibilidad de decidir sobre su situación respecto de la informalidad, ya que la autoridad determina quienes pueden ser formales y quienes no. Esto lo vemos en el caso del Alcalde que se negaba a que las artesanas pudieran constituirse formalmente como una cooperativa. También en que ellas no tenían conocimiento sobre los procesos de formalización como Sociedad Anónima, qué implicaba una escritura de conformación de la sociedad y cómo pagar impuestos. También se muestra en el caso del maquilador, para quien resultaba imposible mantener la empresa funcionando si cumplía con el Código Laboral, el cual entorpecía el funcionamiento mismo de la operación, haciéndola costosa e inaplicable a su modelo de negocio, lo cual sucedía también con los agricultores productores de

---

<sup>40</sup> Esta estrategia suele denominarse “trigger” en teoría de juegos. En el momento que uno de los jugadores no cumple se le castiga en todas las interacciones consecuentes. Esto significa que si un agricultor “coyotea” la verdura, no se le vuelve a dar crédito, ni se le comprará. Esto sucede también con el crédito comercial que se ofrece en el Mercado de La Terminal y otros mercados.

verdura. En el caso de abarrotería del Mercado de la Terminal, el problema institucional es el arreglo institucional en lo político que genera los incentivos para que se de en propiedad los locales a quienes tienen 40 años de trabajar en los mismos.

## 8. CARACTERÍSTICAS DE LA INFORMALIDAD EN GUATEMALA

Medir la magnitud de la economía informal es un análisis que se queda corto a la par de los aspectos históricos y su evolución institucional. Si se desea un estudio sistémico de la informalidad de un país, la magnitud es el primer paso, pero lo más importante es conocer cómo actúan, por qué lo hacen, cuál es su relación con las principales instituciones del país, entre otros. Para suplir esta necesidad, se realizó una encuesta directa a empleados y empresarios que operan en la informalidad. En base a esta información, se infirieron características importantes respecto a sus negocios y la relación que tienen con organismos esenciales del Estado.

Los resultados de esta encuesta se presentan en esta sección y a lo largo del documento. En esta parte se muestran los resultados generales, en el resto del documento se presentan los resultados correspondientes a la apertura y operación de los negocios, definición de derechos de propiedad, relación con las instituciones, etcétera.

**Tabla 12**  
**Distribución de las personas encuestadas según sexo y ubicación**

| Departamento- Municipio              | Masculino  | Femenino   | Total        |
|--------------------------------------|------------|------------|--------------|
| Guatemala - Zona 1                   | 55         | 28         | 83           |
| Guatemala - Zona 6                   | 44         | 33         | 77           |
| Guatemala - Zona 12                  | 3          | 1          | 4            |
| Guatemala - Mixto                    | 30         | 24         | 54           |
| Guatemala - San Juan Sacatepequez    | 1          | 2          | 3            |
| Chimaltenango - Chimaltenango        | 46         | 34         | 80           |
| Chimaltenango - Tecpán               | 24         | 15         | 39           |
| Escuintla - Escuintla                | 36         | 33         | 69           |
| Escuintla - Palín                    | 9          | 25         | 34           |
| Sololá - Sololá                      | 49         | 55         | 104          |
| Sololá - Concepción                  | 3          | 1          | 4            |
| Sololá - Panajachel                  | 49         | 53         | 102          |
| Totonicapán - Totonicapán            | 45         | 58         | 103          |
| Totonicapán - San Cristobal          | 4          | 2          | 6            |
| Totonicapán - San Francisco el Alto  | 12         | 8          | 20           |
| Totonicapán - Santa María Chiquimula | 14         | 8          | 22           |
| Quetzaltenango - Quetzaltenango      | 91         | 61         | 152          |
| Quetzaltenango - Salcája             | 13         | 15         | 28           |
| Quetzaltenango - San Juan Ostuncalco | 13         | 18         | 31           |
| Quetzaltenango - Coatepeque          | 35         | 15         | 50           |
| Baja Verapaz - Salamá                | 40         | 60         | 100          |
| Baja Verapaz - San Miguel Chicaj     | 1          | 29         | 30           |
| Baja Verapaz - Rabinal               | 9          | 25         | 34           |
| Baja Verapaz - Cobulco               | 9          | 23         | 32           |
| <b>Total</b>                         | <b>635</b> | <b>626</b> | <b>1,261</b> |

Elaboración propia en base los resultados de la encuesta realizada.

La encuesta se realizó de forma directa a 1,261 personas en siete distintos departamentos y un total de 24 municipios. Estos se describen en la Tabla 12. La mayor cantidad de personas son del Occidente de la República, en donde se encuentran las mayores tasas de informalidad. Asimismo, se realizó la encuesta para la región del centro y del sur, para abarcar una muestra representativa a distintos sectores de la economía.

Esta encuesta se dividió tomando en cuenta las siguientes variables o características: generales de los trabajadores encuestados, actividades del negocio, características económicas, jornada laboral, trabajadores, tenencia de la propiedad, registros formales, mercado de crédito e funcionamiento de las instituciones. A continuación se mostrarán los principales hallazgos encontrados en cada una de estas áreas.

## 8.1. Un primer acercamiento al informal

Los hogares encuestados tienen un tamaño promedio de 5.84 personas<sup>41</sup>. En esta muestra un 31% que los sujetos sean solteros, un 53% casados, un 12% unidos y el resto viudos o divorciados. Por último, el número de hijos promedio por trabajador es de dos hijos.

La muestra realizada captó un 12% de jóvenes menores a los 20 años. Un 75% de personas se encontraban en edades de entre 20 y 50 años, período en el cual es más fácil obtener mejores oportunidades para producir. Los trabajadores informales se caracterizan por ser personas de edades medianas con un nivel bajo de escolaridad. Un 74% cuentan con un nivel de educación igual o menor al de primaria. Al cruzar esta variable con la edad, es interesante notar que el 11% que tienen una escolaridad igual o mayor al diversificado cuentan con edades menores a 30 años. La falta de educación está afectando principalmente a los trabajadores maduros.

**Tabla 13**  
**Distribución de edad y nivel educativo**

| Edad         | Ninguno | Primaria | Básicos | Diversificado | Superior | Total |
|--------------|---------|----------|---------|---------------|----------|-------|
| 17 a 19      | 1%      | 6%       | 4%      | 1%            | 0%       | 12%   |
| 20 a 30      | 3%      | 19%      | 7%      | 3%            | 2%       | 34%   |
| 31 a 50      | 11%     | 22%      | 4%      | 3%            | 1%       | 41%   |
| 51 a 65      | 4%      | 5%       | 1%      | 0%            | 0%       | 11%   |
| 66 o más     | 1%      | 1%       | 0%      | 0%            | 0%       | 3%    |
| <b>Total</b> | 21%     | 53%      | 15%     | 8%            | 3%       | 100%  |

Elaboración propia en base los resultados de la encuesta realizada.

Si bien el español es la lengua materna predominante en los trabajadores encuestados, no es la lengua principal. De la muestra obtenida, un 39% de las personas hablan español. El K'iche' y el Kaqchiquel son lenguas que tienen una mayor importancia relativa en la distribución observada, sumando ambas lenguas un 46%. Además, un 15% de los sujetos observados aprendieron otras lenguas como el Achi o el Mam.

<sup>41</sup> Este número es consistente con el reportado por el INE para el cálculo de la canasta básica, reportando un hogar promedio de 5.38 personas.

**Tabla 14**  
**Distribución del lenguaje según rangos de edad**

| Idioma Materno | Rangos de edad |            |            |            |           | Total       |
|----------------|----------------|------------|------------|------------|-----------|-------------|
|                | 17 a 19        | 20 a 30    | 31 a 50    | 51 a 65    | 66 o más  |             |
| Español        | 4%             | 14%        | 16%        | 5%         | 1%        | 39%         |
| K'iche'        | 4%             | 8%         | 11%        | 3%         | 1%        | 26%         |
| Kaqchiquel     | 3%             | 7%         | 8%         | 2%         | 0%        | 20%         |
| Achi           | 1%             | 2%         | 3%         | 1%         | 0%        | 7%          |
| Mam            | 0%             | 1%         | 1%         | 0%         | 0%        | 3%          |
| Otro           | 0%             | 1%         | 1%         | 0%         | 0%        | 3%          |
| Q'equchi'      | 0%             | 0%         | 0%         | 0%         | 0%        | 1%          |
| Inglés         | 0%             | 0%         | 0%         | 0%         | 0%        | 1%          |
| <b>Total</b>   | <b>12%</b>     | <b>34%</b> | <b>41%</b> | <b>11%</b> | <b>3%</b> | <b>100%</b> |

Elaboración propia en base los resultados de la encuesta realizada.

Por último, del total de entrevistados un 73% se auto identificó como indígena. Un 24% contestó que no era indígena y el resto afirmaron que pertenecían a otra denominación o no respondieron. Cuando se observa cómo se distribuye la escolaridad según el grupo étnico se concluye que los no indígenas tienen una mejor preparación académica que los indígenas. Un cuarto de los indígenas no tienen preparación académica, relación que es pequeña comparado con poco más de un décimo de los no indígenas. Al observar niveles académicos más altos se puede observar mejor la diferencia: un 39.6% de no indígenas cuenta con niveles académicos mayores a la primaria, mientras que este porcentaje es de 21.6% de los indígenas. Esta caracterización indica que la economía informal está siendo precedida por indígenas con poca o escasa preparación académica.

**Tabla 15**  
**Distribución del grupo étnico según nivel educativo**

| Grupo Étnico         | Nivel Educativo |              |              |               |             | Total         |
|----------------------|-----------------|--------------|--------------|---------------|-------------|---------------|
|                      | Ninguno         | Primaria     | Básicos      | Diversificado | Superiores  |               |
| Indígena             | 17.9%           | 39.3%        | 9.3%         | 5.1%          | 1.4%        | 73.0%         |
| No indígena          | 2.7%            | 11.9%        | 5.6%         | 2.9%          | 1.0%        | 24.0%         |
| No sabe, no responde | 0.2%            | 0.3%         | 0.0%         | 0.0%          | 0.0%        | 0.5%          |
| Otra denominación    | 0.2%            | 1.4%         | 0.6%         | 0.1%          | 0.2%        | 2.5%          |
| <b>Total</b>         | <b>21.0%</b>    | <b>53.0%</b> | <b>15.4%</b> | <b>8.0%</b>   | <b>2.6%</b> | <b>100.0%</b> |

Elaboración propia en base los resultados de la encuesta realizada.

## 8.2. Principales actividades en el negocio

Del total de trabajadores encuestados, el principal tipo de actividades realizadas por los trabajadores encuestados son los productos agropecuarios y los textiles, ambos representando un 21% del total. Del total de indígenas encuestados un 44% se dedicaban a estas actividades, mientras que para los no indígenas este porcentaje se reduce a un 38%. Cabe decir que la distribución del tipo de ventas y los no indígenas es muy similar respecto al tipo de ventas que tienen.

Otro cruce que interesa conocer es cómo se distribuyen el tipo de productos que venden según el sexo. Los trabajadores que realizan servicios fueron, en su totalidad, hombres. Asimismo, alrededor de un 80% los vendedores ambulantes y de productos tecnológicos son hombres. Por su parte, las mujeres predominan en actividades como las artesanías, las ventas de comida y los productos agropecuarios, representando entre un 65 y un 69% de estas actividades.

**Tabla 16**  
**Distribución de la actividad económica respecto al grupo étnico**

| Tipo de actividad        | Indígena   | No indígenas | Otro      | Total       |
|--------------------------|------------|--------------|-----------|-------------|
| Venta de comida          | 9%         | 3%           | 1%        | 13%         |
| Tienda                   | 5%         | 2%           | 0%        | 8%          |
| Ventas varias            | 7%         | 3%           | 0%        | 11%         |
| Chiclero                 | 1%         | 0%           | 0%        | 1%          |
| Productos tecnológicos * | 4%         | 1%           | 0%        | 6%          |
| Productos agropecuarios  | 16%        | 5%           | 0%        | 21%         |
| Artesanías               | 4%         | 1%           | 0%        | 4%          |
| Ropas, telas, calzado    | 16%        | 4%           | 1%        | 21%         |
| Servicios                | 3%         | 2%           | 0%        | 5%          |
| Vendedor ambulante       | 4%         | 1%           | 0%        | 5%          |
| Otro                     | 3%         | 1%           | 0%        | 3%          |
| No sabe, no responde     | 1%         | 0%           | 0%        | 2%          |
| <b>Total</b>             | <b>73%</b> | <b>24%</b>   | <b>3%</b> | <b>100%</b> |

Elaboración propia en base los resultados de la encuesta realizada.

\*Los productos más comunes en esta actividad son los CD, DVD, celulares o electrónicos.

### 8.3. Características económicas

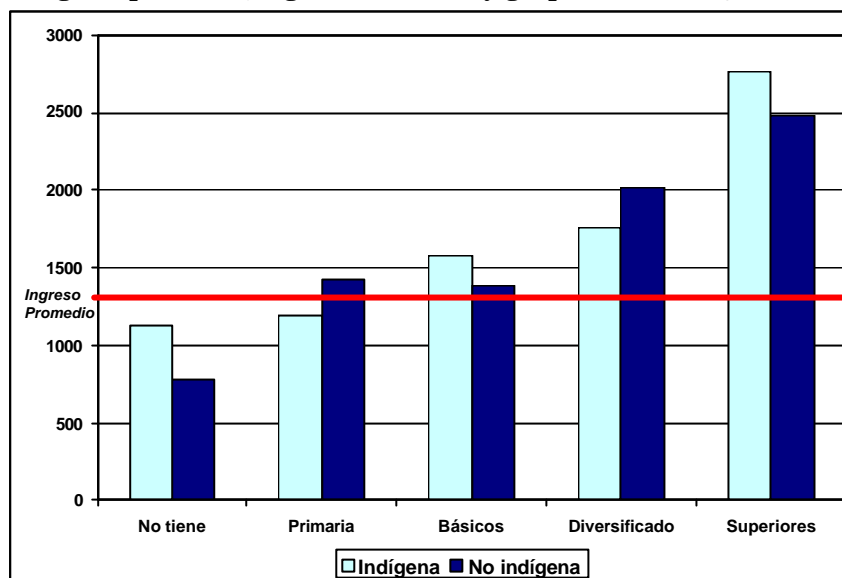
El ingreso promedio de los trabajadores informales esta entre Q.1212 y Q.1458<sup>42</sup>. Esto equivale a más de Q60 diarios <sup>43</sup>, superando el salario mínimo establecido. Se comparó cuál es el ingreso medio de los informales según su nivel educativo. La Gráfica muestra que existe un mayor ingreso a medida que la preparación académica es mayor. A partir de básicos, los informales comienzan a ganar más del promedio mensual de Q1335. Un informal que cuente con estudios de diversificado gana un 40% más del ingreso promedio de los informales y uno con estudios superiores devenga poco menos del doble. Esto indica que la educación tiene un papel importante en la generación de ingresos para los trabajadores informales.

El tercer análisis realizado es conocer cuál es el ingreso medio entre indígena y no indígena. Se encontró que un indígena gana entre Q.1138y Q.1456 al mes, mientras un no indígena devenga entre Q.1296 y Q.1620. La diferencia en el ingreso promedio es significativa al 10%. Esta diferencia puede explicarse por su escaso nivel académico. Un 78.36% de los indígenas cuentan con ninguna preparación académica o con primaria. Dado que la mayoría de indígenas cuentan con un menor nivel educativo, entonces devengan menores ingresos.

<sup>42</sup> Utilizando un 95% de significancia estadística.

<sup>43</sup> Trabajando cinco días y medio a la semana.

**Gráfica 3**  
**Ingreso promedio, según escolaridad y grupo étnico (en Quetzales)**



Elaboración propia en base los resultados de la encuesta realizada.

Al observar la Gráfica 3 puede compararse el ingreso de los indígenas y los no indígenas según nivel educativo. Es interesante notar la gran diferencia que existe entre los trabajadores con ningún nivel académico según grupo étnico. Los indígenas han adaptado su práctica económica de una mejor forma para lograr un mayor nivel económico que los no indígenas. Sin embargo, a nivel primaria, los indígenas incrementan su ingreso promedio de Q.1133 a Q.1194, mientras los no indígenas incrementan de Q.784 a Q.1425. Esto indica que la educación juega un papel importante para los no indígenas en las primeras etapas académicas, y en menor grado para los indígenas. A mayores niveles académicos, los indígenas pueden alcanzar un mayor ingreso económico. Al observar la diferencia en el ingreso medio de los trabajadores con estudios superiores, los indígenas ganan en promedio Q.2,761 y los no indígenas Q.2477.

Por último, se realizó un análisis del ingreso promedio de los informales según actividad económica. Se encontró que las actividades que devengan un mayor ingreso son los servicios y las tiendas con ingresos superiores a Q.1,600. Al desagregar estas actividades por grupo étnico, un indígena puede alcanzar mayores ingresos en servicios y los no indígenas en tiendas. La venta de productos tecnológicos muestra la mayor brecha entre grupo étnico: un no indígena llega a ganar un ingreso medio de Q.2089 y un indígena Q.1434. Los chicleros, las ventas de comida y los productos agropecuarios son los que ofrecen menores oportunidades de ingreso. Un trabajador gana entre Q.859 hasta Q.1,151 en estas actividades.

**Tabla 17**  
**Ingreso promedio por grupo étnico y actividad económica (en Quetzales)**

| Actividad                | Indígena     | No indígena  | Otro         | Total        |
|--------------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| Venta de comida          | 1,022        | 1,146        | 951          | 1,050        |
| Tienda                   | 1,924        | 1,164        | 1,600        | 1,694        |
| Ventas varias            | 1,299        | 1,477        | 1,760        | 1,367        |
| Chiclero                 | 785          | 1,133        | 1,000        | 859          |
| Productos tecnológicos * | 1,434        | 2,089        | 1,250        | 1,581        |
| Productos agropecuarios  | 1,021        | 1,560        | 1,600        | 1,151        |
| Artesanías               | 1,342        | 1,170        | **           | 1,311        |
| Ropas, telas, calzado    | 1,555        | 1,355        | 1,086        | 1,501        |
| Servicios                | 1,585        | 1,954        | 600          | 1,680        |
| Vendedor ambulante       | 1,081        | 1,607        | 1,933        | 1,244        |
| Otro                     | 1,003        | 1,644        | **           | 1,137        |
| No sabe, no responde     | 1,220        | 1,100        | 700          | 1,140        |
| <b>Total</b>             | <b>1,298</b> | <b>1,458</b> | <b>1,272</b> | <b>1,335</b> |

Elaboración propia en base los resultados de la encuesta realizada.

\*Los productos más comunes en esta actividad son los CD, DVD, celulares o electrónicos.

\*\*Las encuestas no captaron personas con esta categoría.

## 8.4. Transacciones comerciales

Existen dos tipos de lenguaje a analizar en esta sección: idioma utilizado en las transacciones y el medio de intercambio utilizado con clientes y proveedores. El idioma puede ser una barrera para negociar y comerciar entre actividades formales e informales. Asimismo, el medio de intercambio a utilizar puede restringir la flexibilidad y el alcance de las transacciones.

**Tabla 18**  
**Lenguaje utilizado según actividad económica (en Quetzales)**

| Idioma               | Indígena    |             | No indígena |             | Total       |             |
|----------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
|                      | Cliente     | Proveedor   | Cliente     | Proveedor   | Cliente     | Proveedor   |
| No contestaron       | 5%          | 0%          | 16%         | 0%          | 8%          | 0%          |
| Español              | 79%         | 86%         | 83%         | 92%         | 80%         | 87%         |
| K'iche'              | 6%          | 4%          | 1%          | 1%          | 4%          | 3%          |
| Kaquchiquel          | 6%          | 4%          | 0%          | 0%          | 4%          | 3%          |
| Achi                 | 3%          | 1%          | 0%          | 0%          | 3%          | 1%          |
| Otros                | 1%          | 1%          | 0%          | 0%          | 1%          | 1%          |
| No tiene proveedores |             | 4%          |             | 7%          |             | 5%          |
| <b>Total</b>         | <b>100%</b> | <b>100%</b> | <b>100%</b> | <b>100%</b> | <b>100%</b> | <b>100%</b> |

Elaboración propia en base los resultados de la encuesta realizada.

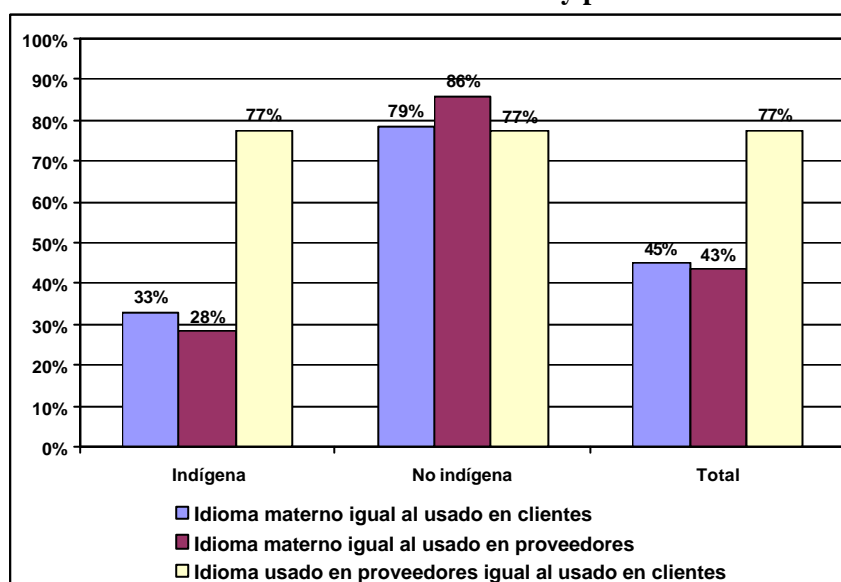
Anteriormente se observó que el Español era un idioma materno relevante, pero no el más importante. En cuanto a las transacciones comerciales, el Español es lenguaje más utilizado. Principalmente se usa más con los proveedores que con los clientes. Se utiliza con un 87% de los proveedores y un 80% de los clientes, siendo en el indígena el más



marcado: 86% con proveedores y un 76% con clientes. Las actividades comerciales, los negocios y el mercado están impulsando a los trabajadores a aprender otros idiomas para devengar ingresos.

Se determinó la cantidad de trabajadores que utilizaban con sus proveedores y clientes el idioma materno. Asimismo, se infirió la cantidad de informales que utilizaban el mismo idioma con proveedores y clientes. Los resultados muestran que entre un 43 y un 45% de las personas utilizan un idioma distinto al materno con clientes y proveedores. Un 77% de las personas usan idiomas iguales con proveedores y con clientes. Estos resultados son distintos si se analiza por grupos étnicos. Los no indígenas utilizan en su mayoría el lenguaje materno para transacciones comerciales. En cambio los no indígenas están más limitados por el lenguaje. Un 33% utiliza el idioma materno con los clientes y un 28% con proveedores. Sin embargo, la mayoría utiliza el mismo idioma en sus transacciones comerciales. Esto demuestra que los indígenas están adaptándose al idioma utilizado en el mercado, lo cual podría causar una rigidez para competir en el mismo.

**Gráfica 4**  
**Uso del idioma materno en clientes y proveedores**



Elaboración propia en base los resultados de la encuesta realizada.

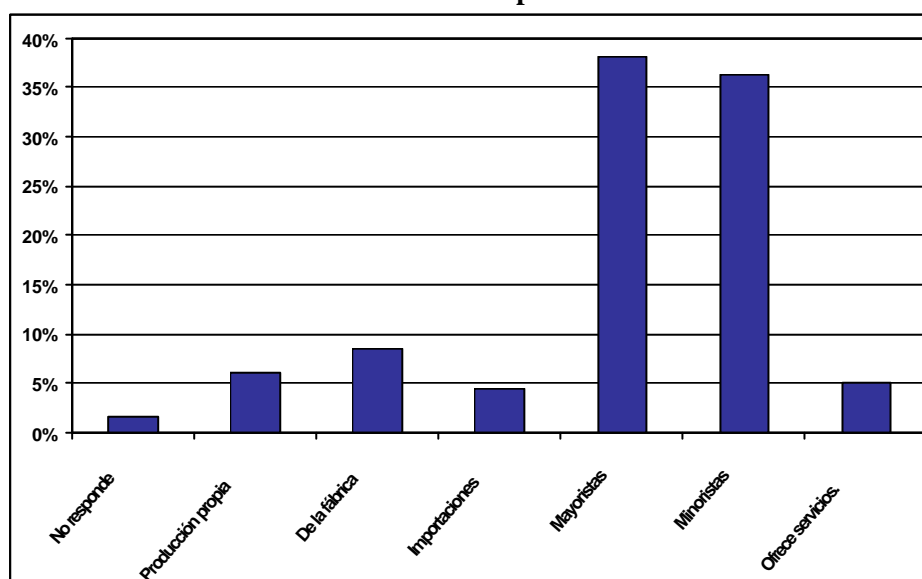
En cuanto a los medios de intercambio, se puede observar que las transacciones informales utilizan activos altamente líquidos. Del total de entrevistados, el 100% utilizaba el efectivo con clientes, mientras que los cheques u otros medios de intercambio sólo los usaban alrededor de uno por ciento. Esta característica es independiente de ser o no indígena. Sin embargo, al preguntarles respecto al uso de efectivo con proveedores, el efectivo sigue siendo utilizado por la mayoría, pero en un 92%. Por último, pocos informales utilizan las cuentas de ahorro como un medio de reserva de poder adquisitivo. Sólo un 13% utilizaban cuentas de ahorro, de las cuales un 63% son indígenas, un 31% son no indígenas y 6% de otro grupo étnico.

Estos datos son agregados. Al observar la cantidad de transacciones que realizan por medios de intercambio, observamos que casi el 100% de los informales utilizan efectivo con sus clientes entre el 76 y el 100%. El uso de cheques no es generalizado, pero los que lo utilizan lo hacen entre un 26 y un 50% de las transacciones. Este comportamiento varía un poco con proveedores. Más del 95% de informales utilizan el efectivo entre el 76 y el 100% de las transacciones. Esto indica se utilizan otros medios de intercambio en un porcentaje más.

## 8.5. Características de las formas de producción y distribución

Alrededor de un 70% de los informales adquieren sus productos por medio de mayoristas o minoristas. Esto describe a los trabajadores informales como comerciantes y no productores. A penas un 5% de los trabajadores obtenían su mercadería por producción propia y un 5% ofrecían servicios.

**Gráfica 5**  
**Actividad Económica Principal de los Informales**



Elaboración propia en base los resultados de la encuesta realizada.

En cuanto a las ventas, el 99% de los encuestados realizaban sus ventas al contado y sólo un 9% tenían la opción para vender al crédito. La mayor cantidad de trabajadores venden en efectivo casi la totalidad de sus ventas. Esto representa entre el 75 y el 100% del total vendido. Lo contrario sucede con las ventas al crédito. De los que venden al crédito la mayoría lo hacen en una proporción de entre 0 a 25% del total vendido.

Esto resume una característica importante de los informales: cuentan con un negocio de giro veloz y altamente líquido. Primero, utilizan principalmente el efectivo como medio de intercambio con clientes y proveedores. Segundo, sus actividades son meramente

comerciales, comprando a mayoristas o minoristas principalmente y jugando un papel de intermediarios en los mercados. Por último, las ventas son al contado, lo que hace que el negocio recupere sus ingresos más rápido y puedan reinvertirlos en el mismo.



## **9. ENFOQUE ECONÓMICO DE LA INFORMALIDAD GUATEMALTECA**

El enfoque económico parte del presupuesto de que los ciudadanos se encuentran ante la decisión de ser formal o informal, de allí que el problema se reduzca a un análisis costo-beneficio. Para simplificar la comprensión de este enfoque, se supone que el precio de la formalidad resume los costos y los beneficios de la formalidad. Esto implica que el precio resume de forma monetaria todos los costos que se incurren en la formalidad, desde el pago a abogado y contador, hasta el tiempo para realizar el papeleo. En cuanto a los beneficios, el precio resume de forma monetaria los beneficios de la formalidad, desde el ahorro en la contratación de seguridad privada y la reducción en la prima de seguros, hasta las ganancias que se obtienen a partir de la generación de economías de escala y de alcance, al emplearse contratos.

### **9.1. Los costos de ser formal**

Los costos de la formalidad involucran todo los recursos que deben dedicarse para cumplir con los procesos burocráticos, requisitos legales, etcétera, que el Estado establece para que las personas puedan realizar sus actividades de acuerdo a la concepción de los legisladores y burócratas respecto de la formalidad. Mientras más costoso sea para los empresarios y trabajadores acceder a la formalidad, mientras más trámites haya que llenar, mientras más tiempo requiera obtener un permiso o una licencia, mayor será la probabilidad y tendencia de las personas a mantenerse al margen de la ley, en la informalidad. Estos incluyen las siguientes categorías: los costos de entrar al mercado formal incluye los costos de encontrar y conocer al Estado; los costos de apertura de empresas incluyen los costos de inscripción y registro de una empresa, los de las obligaciones tributarias y legales, los costos de inscripción al régimen de seguridad social y otros específicos de cada sector económico, y; Los costos de mantenerse en el mercado formal que incluyen los costos de la legislación laboral, de las regulaciones y del sistema tributario.

## 9.1.1. Los costos de entrar al mercado formal<sup>44</sup>

### 9.1.1.1. Encontrar y conocer al Estado

**Encontrar al Estado es difícil.**<sup>45</sup> Un factor importante que incide en las tasas de informalidad es la concentración y centralización estatal. El Estado de Guatemala está organizado de tal forma que todas sus instituciones de importancia se encuentran localizadas en la ciudad de Guatemala, sólo algunas de estas tienen dependencias departamentales y muy pocas tienen dependencias municipales. Siendo la situación así, muchos guatemaltecos se encuentran ante la necesidad de invertir recursos para encontrar al Estado, ya que el mismo no es visible en muchas partes del país.

Esta organización geográfica ha sido poco benéfica para la población guatemalteca, y para el Estado mismo, ya que ha obligado a muchos guatemaltecos a trasladarse hacia las cabeceras departamentales e incluso hacia la ciudad de Guatemala, para registrar sus propiedades, para realizar trámites legales y hasta para obtener licencias de conducir. Estos son costos adicionales, que no sólo deben pensarse en términos del costo de transportarse al lugar, sino el costo de oportunidad que implica dedicar ese día a realizar los trámites y no haberlos podido dedicar al negocio.<sup>46</sup>

**La información del Estado no llega a todas partes.** Otro costo importante, generado por el Estado, es el de obtener información sobre sus decisiones y actividades que afectan directamente la vida de los ciudadanos. La ausencia del Estado de Guatemala en todo el país, aunque especialmente en el área rural, es un obstáculo grande para la formalización de empresas y trabajadores, pues obtener la información de los requisitos y los procesos necesarios para formalizarse resulta demasiado difícil.

Durante los grupos focales realizados en el Mercado de La Terminal, algunos productores comentaron que el conocimiento sobre la legislación y los procesos legales necesarios para formalizarse, lo adquirieron de empresarios grandes, interesados en comprarles sus productos, y no debido a la información generada por el Gobierno Central o por la Municipalidad. Otras veces la han adquirido por haber trabajado en puestos administrativos en empresas formales. En el caso de procesos de migración interna, especialmente hacia la ciudad Capital, los migrantes suelen apoyarse en sus familiares o amigos para integrarse económicamente y para aprender las “reglas del juego”. No existe una campaña importante del Gobierno Central o de la Municipalidad, en este sentido. Los esfuerzos por promover la cultura tributaria, por parte de la Superintendencia de

---

<sup>44</sup> Nota de los autores: Cualquier error de redacción en esta sección del documento es producto del estado de ánimo del editor de pruebas. Quien, a lo largo de la revisión de estilo de esta sección, se fue agotando y confundiendo debido a lo tedioso de la lectura y lo complicado de seguir, en abstracto, la lógica de los trámites aquí descritos. En una conversación al final de su trabajo mencionó que afortunadamente está jubilado (en un plan de seguros privado) lo cual le permite hacer este tipo de trabajos y no cobrar por ellos. Ya que, según dijo, sólo pensar en tener que abrir y operar una empresa en la formalidad lo asusta. Si “en abstracto estos trámites son complicados, en la realidad han de ser imposibles de cumplir”, sentenció.

<sup>45</sup> El problema de encontrar al Estado se analizará con más detalle en la sección de las razones institucionales de la informalidad.

<sup>46</sup> Información obtenida tras una conferencia en la ciudad de Totonicapán.

Administración Tributaria, SAT, resultan recientes y no se conoce el impacto que han tenido.

**Las repuestas del Estado tardan en llegar.** Un último factor que vale la pena destacar es el silencio. Muchas veces los procesos y trámites para la obtención de permisos, licencias o registros estatales suelen tomar mucho tiempo, y ello desincentiva a las personas a formalizarse, especialmente a aquellas personas que tiene que movilizarse de sus poblaciones para encontrar, por ejemplo, una oficina del Registro de la Propiedad. En Guatemala, la mayoría de instituciones del Estado trabajan con el concepto de silencio administrativo en sentido negativo, lo que quiere decir que si el Estado no da una respuesta en 30 días hábiles, la petición se puede considerar denegada. Este silencio puede justificar una acción en lo contencioso administrativo (Artículo 16 de la Ley de lo Contencioso Administrativo), para obtener una resolución sobre una petición, pero este proceso puede resultar demasiado costoso, tardado y desconocido, para que muchos ciudadanos lo puedan llevar a cabo.

Muchas veces, el retraso en las respuestas del Estado se debe a que el mismo sistema ha promovido la burocratización de los procesos, ya que existe desconfianza por parte de las autoridades. En lugar de buscar depender del sistema de justicia en los casos donde se haya abusado de la confianza, se prefiere desconfiar desde el principio, complicando los procesos para evitar llegar al sistema de justicia, del cual también se desconfía.

### **Presencia institucional: Resultados de la Encuesta**

En esta sección se realizó un análisis basado en la encuesta descrita anteriormente. La muestra contempló la presencia de las Municipalidades, de la Superintendencia de Administración Tributaria (SAT), del Ministerio de Economía (MINECO), del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación (MAGA), del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (MSPAS) y la Policía Nacional Civil (PNC).

Los resultados obtenidos muestran que sólo un 21% de los trabajadores informales han tenido contacto con alguna de estas instituciones. La municipalidad es la institución con más presencia en las labores informales. Un 87% de los trabajadores afirmaron haber tenido algún contacto con ella. La segunda institución con mayor presencia es el MSPAS en el cual el 21% de los encuestados han tenido algún contacto con él. Es impresionante que instituciones centrales en la actividad económica como los Tribunales de Justicia sólo hayan sido contactados por un 4% de la muestra realizada. Además, otras instituciones como el MAGA o el MINECO que deberían jugar un papel clave en el desarrollo del sector informal son contactadas por la minoría.

**Tabla 19**  
**Instituciones que han solicitado cumplir algún requisito a los empresarios informales**  
**-en personas -**

| <b>Institución</b>          | <b>No ha tenido</b> | <b>Sí ha tenido</b> |
|-----------------------------|---------------------|---------------------|
| <b>Municipalidad</b>        | 13%                 | 87%                 |
| <b>SAT</b>                  | 84%                 | 16%                 |
| <b>MINECO</b>               | 99%                 | 1%                  |
| <b>MAGA</b>                 | 97%                 | 3%                  |
| <b>MSPAS</b>                | 79%                 | 21%                 |
| <b>PNC</b>                  | 87%                 | 13%                 |
| <b>Tribunal de Justicia</b> | 96%                 | 4%                  |

Elaboración propia en base los resultados de la encuesta realizada.

Si bien la mayoría de instituciones no tienen presencia en la vida de los trabajadores informales, parte de este contacto ha sido por motivación de las autoridades y parte por iniciativa de los trabajadores. Para que una institución funcione eficientemente deben existir canales de comunicación flexibles que permitan la interacción por ambas vías. En la encuesta se determinó qué instituciones están solicitando el cumplimiento de los requisitos que les compete. La Municipalidad es la institución que mayormente está cumpliendo esta función. El 78% de los encuestados afirmó que ésta les solicita cumplir con los requerimientos respectivos. Este porcentaje es la excepción. El resto de instituciones no han logrado un alcance mayor al 11% de los informales. Esto implica que, no sólo la presencia es baja, sino el alcance de las instituciones para cubrir sus funciones es limitada<sup>47</sup>.

**Tabla 20**  
**Instituciones que han solicitado cumplir algún requisito a los empresarios informales**

| <b>Institución</b>   | <b>No ha tenido</b> | <b>Sí ha tenido</b> |
|----------------------|---------------------|---------------------|
| <b>Municipalidad</b> | 22%                 | 78%                 |
| <b>SAT</b>           | 88%                 | 12%                 |
| <b>MINECO</b>        | 98%                 | 2%                  |
| <b>MAGA</b>          | 100%                | 0%                  |
| <b>MSPAS</b>         | 89%                 | 11%                 |
| <b>PNC</b>           | 99%                 | 1%                  |

Elaboración propia en base los resultados de la encuesta realizada.

El lenguaje que requiere cada institución para llenar los trámites o para entablar una relación puede ser un determinante del alcance de las instituciones. Del total de encuestados, la mayoría, entre el 98 y el 100% afirmaron que las instituciones requerían el uso del Español como medio de comunicación. Esto crea una limitante, ya que la mayoría de guatemaltecos hablan español como principal lengua materna. Sin embargo, este no debe ser el principal determinante del poco uso de las instituciones, ya que la mayoría han aprendido distintos idiomas con tal de insertarse en la actividad económica que realizan. Lo que sí puede decirse de estos resultados es que la poca legitimidad de las instituciones se refleja en el mismo mecanismo de comunicación entre las instituciones y los usuarios,

---

<sup>47</sup> Como se explica en el capítulo de Reforma Institucional, aunque las reglas formales se diseñan, o deberían diseñarse, teniendo en mente los costos de hacerlas cumplir, en la práctica resulta muchas veces más eficiente no hacerlas cumplir.



donde la distribución observada de idiomas en los trabajadores informales (que de hecho son la mayoría) no corresponde a la distribución de idiomas que las instituciones requieren.

#### **9.1.1.2.Los costos de inscripción - apertura de empresas**

Antes de iniciar sus labores, la empresa tiene que incurrir en costos legales de inscripción si quiere operar en el mercado formal. El empresario primero debe definir es el tipo de negocio que quiere iniciar, su nombre y el tipo de organización. El costo de registro dependerá del tipo de organización que se quiera registrar, es decir, si lo que se registra es un comerciante, una empresa individual o sociedades mercantiles.

Según el Código de Comercio, un comerciante individual es aquel cuyo capital no excede los Q. 5,000, tiene invertidos hasta Q3,000 en activos fijos y sus ingresos no son superiores a Q 60,000 quetzales al año. El comerciante no necesita de un asesor legal para registrarse aunque si necesitará contratar a un perito contador registrado para que extienda una Certificación Contable. En el estudio de Urizar (2004), la inscripción de un comerciante individual en el Registro Mercantil lleva 9 pasos, los cuales, si toda la papelería se encuentra en orden, pueden tardar entre dos horas y media a tres horas, aunque en la práctica estos trámites toman alrededor de dos o tres días hábiles. Asimismo, la autora también estimó que el costo aproximado de una patente de comercio individual podría estar entre Q 700 y Q1,500.

Una empresa individual es aquella cuyo capital excede Q5,000. Cabe mencionar que, previamente a realizar el registro de una empresa mercantil individual se debe obtener el Número de Identificación Tributaria, NIT, en la SAT. El procedimiento es similar al que se debe realizar para inscribir a un comerciante individual. Tampoco se necesita de un asesor legal para su inscripción, bastará con un perito contador registrado que extienda la Certificación Contable. Según Urizar (2004), el tiempo que se necesita para su inscripción es también en teoría de dos horas y media a tres horas, aunque en la práctica suele ser entre dos a tres días hábiles.

Para la inscripción de sociedades mercantiles el procedimiento es más complicado que los anteriores. Para inscribir cualquier tipo de sociedad mercantil<sup>48</sup> se necesita de un asesor legal, es decir un abogado colegiado que es el encargado de elaborar la escritura de la sociedad, registrarla en su protocolo y llevarla al Registro Mercantil. También deben hacerse trámites para el nombramiento del Representante Legal y el Gerente General incluyendo la elaboración del acta de nombramiento. La inscripción del representante legal en el registro mercantil debe ser llevada a cabo antes de un mes a partir de la fecha en que se elaboró el acta de nombramiento, de lo contrario se establecen multas.

Para la inscripción del representante legal, el estudio antes mencionado identificó un total de 11 trámites, los cuales, si toda la papelería estuviera en orden, deberían de durar entre dos horas y media a tres horas, aunque en la práctica los trámites para el nombramiento

---

<sup>48</sup> Existen cinco tipos de sociedades: Sociedad Colectiva, Sociedad en Comandita Simple, Sociedad de Responsabilidad Limitada, Sociedad Anónima y Sociedad en Comandita por Acciones. La diferencia entre cada una es el nivel de responsabilidad de los socios.

pueden durar entre dos y tres días hábiles. Se debe mencionar que para el nombramiento del representante legal y por el monto del capital de las sociedades anónimas se deben de aportar una cantidad de 6 por millar del capital.

Además de los trámites relacionados con el nombramiento del representante legal, se deben hacer los trámites necesarios para la inscripción de la sociedad en el Registro Mercantil. El estudio de Urízar identifica 16 pasos que se deben de realizar para la inscripción de una sociedad y si toda la papelería está en orden puede tardar entre ocho a diez días hábiles aunque en la práctica puedan tardar entre 15 a 39 días<sup>49</sup>.

Según AGEXPRONT (2004) los costos para abrir una sociedad pueden llegar a Q8,059.30 aunque pudiese ser más, como lo comentado en la ciudad de Totonicapán, por uno de los asistentes a las conferencias realizadas en el interior del país, comentó que incurrió en un costo de Q.14,000 para la apertura de una sociedad anónima y le tomó 3 meses la finalización de los trámites. Esta diferencia se debe a que el costo de la formalidad no es el mismo desde la ciudad Capital para un empresario de un nivel socioeconómico alto, que para un microempresario del interior del país, especialmente en Totonicapán, donde no llegan muchas de las instituciones del Estado, a pesar que Quetzaltenango no está muy lejos.

Estos costos iniciales juegan el papel de una barrera de entrada al mercado formal. La cual, dependiendo de la escala de la empresa puede ser muy baja o muy alta. En el caso de las empresas pequeñas puede ser prohibitiva. El proceso de formalización de una Tienda de Artesanías representó 18 meses de ganancias y 3 meses de trámites. Esto no incluye el costo del tiempo y de comprender la explicación de la inscripción de la Sociedad Anónima, de cómo se realiza la contabilidad de los impuestos, ya que las titulares estaban acostumbradas a un sistema de flujo de caja y del análisis de la rentabilidad del proyecto de formalización de la empresa. Mucho menos los costos de generar confianza entre las interesadas, los promotores del proyecto y los abogados. Los 18 meses de ganancia muestran que un aspecto importante del costo de la formalidad es la escala contra la que se comparan. Para una empresa formal urbana podrían no ser muy grandes, pero para un “informal-institucional” pueden llegar a ser prohibitivos. De allí que por mera subsistencia prefiera mantenerse en la informalidad, incluso si los beneficios fueran altos a largo plazo.

---

<sup>49</sup> El informe Doing Business 2006 indica que los trámites para establecer la sociedad tardan alrededor de 39 días, mientras que el estudio de Urízar establece un estimado de entre 15 y 20 días hábiles.

**Tabla 21**  
**Requisitos para instituir una sociedad anónima**

| <b>Procedimiento</b>  | <b>Tiempo / Costo</b>  |
|---|--|
| 1. Se realiza el depósito del capital suscrito en el banco y obtener el registro.   | 1 día/ no hay costo  |
| 2. La empresa debe constituirse como tal por medio de un notario.   | 5 días/ Q.6,720  |
| 3. Debe registrarse como una empresa en el Registro Mercantil General de la República. Se debe llenar distintos requisitos para registrarse: un formulario para el Registro Mercantil y una copia del acta de constitución de la empresa certificada por un notario. Este proceso dura aproximadamente una semana y media, en el cual se analiza los documentos y se asigna un número de registro provisional.  | 7 – 10 días/ Q.275 fijos, más un porcentaje del capital aportado |
| 4. Se publica en el Diario de Centro América el edicto de la organización de la empresa. Este proceso tiene una duración de 10 días aproximadamente. Si no existe oposición después de los 8 días de publicado, el Registro Mercantil procede a inscribirlo.  | 7 – 10 días/<br>Q462.30  |
| 5. Se realiza el acta notarial designando al representante legal y se realiza el archivo en el Registro Mercantil para el mismo.  | 3 días/ Q187   |
| 6. Se registra en la Superintendencia de Administración Tributaria –SAT- y se obtiene el Número de Identificación Tributaria –NIT-. Se debe autorizar los libros de contabilidad y las minutas para los accionistas. Para llevar a cabo este procedimiento se debe contar con el certificado provisional del Registro Comercial, los formularios obtenidos en la SAT, una copia certificada del acta constitucional de la empresa, la identificación legal del representante legal y un acta notarial avalando al representante legal. Este procedimiento debe llenarse en menos de un mes, de lo contrario se pena con una multa de Q.1,000. | 1 día/ Q50   |
| 7. Se publica el edicto de la compañía y se obtiene la licencia para la misma. Ocho días después de la publicación, el Registro Mercantil da por definitivo el registro y se obtiene la licencia.   | 4 días/ Q.200  |
| 8. Se lleva a cabo el registro de la licencia de la empresa y la licencia para comerciar. Es necesario que cuente con la licencia de la empresa para obtener la licencia para comerciar.  | 4 días/ Q.165  |
| 9. Se llena la solicitud para obtener la licencia de exportación (de aplicar).  | 1 día  |
| 10. Se realizan los trámites para obtener documentos y permisos especiales según sea el caso. Por ejemplo, en caso de alimentos y medicamentos se debe contar con una licencia sanitaria y registros sanitarios de los productos.   | Depende del tipo de documento                                    |
| 11. Se obtiene la autorización del libro de salarios por parte de la Inspección del Departamento de Trabajo. Este es un requisito para empresas que empleen a más de diez trabajadores.   | 4 días/ Q165   |
| 12. Se registra para obtener el seguro social. Se debe contar con una copia de la patente de comercio, una copia del acta de constitución, una copia del nombramiento del representante legal, una copia de la cédula del representante legal y una copia del NIT   | 2 días/ Q5   |

Fuente: AGEXPRONT (2004).

### 9.1.1.3.Obligaciones Tributario-Legales<sup>50</sup>

Antes del inicio de operaciones, un comerciante individual o una empresa individual, deben inscribirse en el Registro Tributario Unificado –RTU-. Para ese fin deben presentar el formulario de inscripción, la solicitud de habilitación de libros, la solicitud para la autorización de Impresión y Uso de Documentos y Formularios y otros documentos como cédula, colegiación y residencia legal. En el caso de una sociedad, deben presentar solicitudes y formularios, además del original o fotocopia legalizada y una fotocopia simple de la escritura de constitución y el original o fotocopia legalizada y fotocopia simple del nombramiento del representante legal, más otros documentos como la cédula de vecindad. Una vez lleno el formulario de inscripción correctamente, la SAT entrega un número de identificación tributario –NIT-. Este trámite suele tardarse una hora.

Por su parte, las empresas deben de habilitar y autorizar sus libros contables (todas las empresas a excepción de las agropecuarias<sup>51</sup> tienen la obligación de llevar la contabilidad completa). Como se mencionó anteriormente, este trámite se hace en el momento de la inscripción. Según el Código de Comercio, los libros que deben llevarse son el libro Diario, el libro Mayor, el libro Balances y el libro Inventario. Además, según la ley del Impuesto Sobre la Renta deberán habilitarse los libros auxiliares. También se deben habilitar los libros de Actas, Registro de Acciones y los estipulados por la Ley del Impuesto al Valor Agregado –IVA-, es decir el libro de Compras y el de Ventas. El tiempo estimado para este trámite suele ser de una hora.

Una vez habilitados los libros, deben ser autorizados en el Registro Mercantil. Esto se lleva a cabo mediante un memorial de solicitud de autorización de libros. Para la autorización de los libros se requiere de la presentación del memorial de solicitud, la autorización previa de la SAT y el Recibo de Pago (de conformidad con el Arancel del Registro Mercantil). El tiempo estimado para este trámite es de una hora aunque esta vez, a diferencia del trámite en la SAT, se puede demorar más ya que requiere que la autorización sea firmada por el Registrador Mercantil.

Nuevamente regresando al trámite de inscripción que se debe de hacer en la SAT, además de la inscripción y de la habilitación de los libros se tiene que hacer el trámite de autorización de documentos. Estos documentos incluyen facturas para respaldar las ventas, notas de cargo (para recargos como intereses o por mora), notas de crédito y facturas especiales (para respaldar comparas a personas individuales que no emiten facturas). Este trámite inicia con el llenado de la solicitud de autorización y culmina con la resolución de autorización de la SAT para que el interesado pueda imprimir los documentos. Este trámite tarda alrededor de una hora. El tiempo estimado para impresión de los documentos es de 5 a 10 días, dependiendo de la imprenta. El costo de la impresión puede oscilar entre Q250 a Q600.

Además, si el negocio desea facturar a través de una máquina registradora, ésta debe ser autorizada también por la SAT. El contribuyente debe de conseguir una certificación del

---

<sup>50</sup> Se empleará Urizar (2004) como guía para la elaboración de esta sección.

<sup>51</sup> Aunque la Ley del Impuesto Sobre la Renta sí incluye a las empresas agropecuarias.

proveedor del software, en el que se detalle el procedimiento de control de ventas según el sistema y la factura de compra del hardware. Este procedimiento no es inmediato ya que las autoridades de la SAT van a inspeccionar la máquina registradora antes de emitir su aprobación.

#### **9.1.1.4.Inscripción en el Régimen de Seguridad Social**

Existen diferencias en el personal mínimo con el cual se hace obligatorio registrarse a la seguridad social dependiendo de la ubicación geográfica de la empresa. Si una empresa está situada en el departamento de Guatemala y tiene tres o más trabajadores, está obligada a gestionar inmediatamente su inscripción en el Régimen de Seguridad Social. Las empresas de transporte están obligadas a inscribirse cuando ocupen uno o más trabajadores. Si la empresa se sitúa en otra región del país estará obligada a gestionar su inscripción, siempre y cuando utilice los servicios de cinco o más trabajadores.

Para inscribirse al régimen de la seguridad social se debe presentar una constancia extendida por un Perito Contador en la que se indique la fecha, el total de trabajadores y el monto de los salarios del total de trabajadores. Además, se deben presentar otros documentos como escrituras de propiedad, constitución de la sociedad y otros, según sea el caso. Las empresas están obligadas a inscribir a patronos como a trabajadores en la División de Registros de Patronos y Trabajadores del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social –IGSS-. El proceso representa un total de 8 pasos y un tiempo de espera de alrededor de 30 días hábiles, sin ningún costo más que las retenciones y cuotas laborales que deben descontar los patronos a sus trabajadores. El principal problema que ocasiona ese retraso de 30 días es que el trámite interno para revisar la papelería presentada es bastante complejo, además que el IGSS tiene capacidad limitada para resolver un número significativo de expedientes (Urizar, 2004).

#### **9.1.1.5.Otros requerimientos**

Los requerimientos descritos anteriormente aplican a todas las empresas independientemente de la actividad a la que se dediquen (salvo si hay excepciones especificadas). Sin embargo, dependiendo de la actividad a la que se dedique la empresa se verá en la necesidad de hacer trámites adicionales.

Tal es el caso de una empresa que quiere dedicarse a la exportación, que además de lo mencionado anteriormente. Debe de inscribirse como exportadora en la Ventanilla Única para las Exportaciones –VUPE-. Los documentos que deben tramitar los empresarios para exportar son el Formulario Aduanero Único Centroamericano –FAUCA- y la Declaración para el Registro y Control de las Exportaciones (DEPREX). El proceso de inscripción costa de nueve pasos. Para el caso de una persona jurídica el trámite puede durar una hora. No es ese el caso para una persona individual cuyo trámite se puede retrasar bastante. Según el trabajo de Urizar, muchos microempresarios individuales se han quejado porque ese trámite es engorroso, a pesar que la solicitud se realiza de forma electrónica. Para el caso de las empresas que deseen gozar de incentivos fiscales bajo el régimen de zonas francas o el régimen de perfeccionamiento activo (maquila) deben ser calificadas por la Dirección de Política Industrial del Ministerio de Economía.

Si la empresa en cuestión trabaja en el sector turismo, específicamente el de hospedaje, se debe, además de los trámites ya explicados en los apartados anteriores, tramitar ante el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social la licencia correspondiente. Luego se tienen que realizar los trámites correspondientes en el Instituto Guatemalteco de Turismo – INGUAT- para que este autorice, registre y clasifique a la empresa en cuestión.

Además, algunas empresas, dependiendo de su actividad (normalmente suelen ser proyectos de mayor magnitud, aunque no necesariamente) necesitarán obtener un estudio de impacto ambiental. El procedimiento de aprobación de un estudio de impacto ambiental puede durar aproximadamente de 6 a 12 meses en teoría, aunque en la práctica pueden durar entre 10 a 15 meses (Urizar, 2004).

### **La informalidad y los registros formales: Resultado de la Encuesta**

Existe un grado de formalidad a nivel de los registros que se requiere para insertarse en las instituciones formales. Se infirió principalmente sobre el uso del patente de comercio y del uso de facturas. El primero, porque es la primera aproximación visible de que el empresario tuvo algún tipo de acercamiento con el Estado. El segundo, porque sirve como una aproximación al grado de formalidad fiscal. La minoría de informales cumplen con el primer grado de formalidad: registrar sus empresas. Del total de trabajadores encuestados, sólo el 11% contaban con un patente de comercio. Cuando se descompone esta variable según nivel de escolaridad, es posible observar que existe una relación entre la educación y el cumplimiento de los registros. Mientras sólo un 6% de los que no tienen estudios han registrado su negocio, los que tienen un nivel educativo secundario el porcentaje asciende a un 26% y los que tienen algún estudio más alto 36%.

Un segundo análisis es conocer cómo las personas cumplen el registro de su empresa según la tenencia de su propiedad. Los datos observados de la encuesta afirman que del total los negocios donde el bien inmueble es propio o alquilado el 31% y el 32% cuentan con un patente de comercio. En cuanto a las personas que operan en propiedad municipal, sólo el 10% cumple con la patente de comercio.

Respecto a la patente de comercio, el 59% afirmó que es un proceso costoso. Al hacer el análisis por grupo étnico, el 58% de los indígenas y el 67% de los no indígenas afirmaron que les costó obtenerlo. Además, al hacer la desagregación por nivel de escolaridad, es posible ver que la distribución no cambia mucho dependiendo de la educación del trabajador. Por ejemplo, un 60% de los que no tienen ningún estudio, un 62% de los que tienen un estudio de diversificado y un 58% de los que tienen estudios superiores afirmaron que les costó obtener la patente de comercio. Por último, fue más costoso obtener el patente de comercio para las personas cuyo bien inmueble es propio que los que contaban con propiedad municipal. De los primeros, un 67% afirmó que les costó obtenerlo y, de los segundos, un 57%.

Al igual que la patente de comercio, la educación juega un papel importante en que las personas cumplan con el registro y uso de facturas. Del total de personas que no tienen nivel educativo, el 8% ofrecía facturas al público. Este porcentaje incrementa a 18% para

los que estudiaron hasta básicos e incrementa un 35 y 36% para los niveles de diversificado y superior.

De los negocios con inmuebles propios o alquilados, un 45% tienen facturas. Sin embargo, este porcentaje cae en casi una cuarta parte para negocios con propiedades municipales. Algo importante a destacar es que del total de vendedores ambulantes, 3% contaban con facturas, pero ninguno con patente de comercio.

### **9.1.2. Principales actividades con las instituciones**

La existencia de las instituciones debe verse reflejado en una mejora en la actividad económica de los trabajadores. En esta sección se hará una revisión de qué ha sido el principal trámite que los informales han realizado con las instituciones anteriormente mencionadas.

La municipalidad es la institución que más presencia ha tenido en la vida económica de los informales. El principal trámite que realizan es gestionar el recibo de pago del derecho de piso. Hay que recordar que la mayoría de personas contaban con propiedad municipal. Por tanto, es un requisito que las personas paguen dicho costo para utilizar el espacio asignado. El segundo trámite que se ha realizado con mayor presencia en las municipalidades es el permiso de un local o el derecho de venta. Al igual que el recibo de pago, esto es un requisito sin el cual los informales pueden trabajar.

Después de la Municipalidad, el MSPAS es el que cuenta con una mayor presencia en la informalidad. Los principales trámites realizados con él es la emisión de una tarjeta de salud. Un 71% de los usuarios de este ministerio han realizado este trámite principalmente. A este trámite le sigue la emisión de una licencia sanitaria con un porcentaje menor a un tercio del observado para la emisión de la tarjeta de salud.

La SAT es la tercera institución con mayor presencia en la informalidad. El principal trámite que los informales han realizado es la autorización de facturas. Le sigue la autorización del Número de Identificación Tributaria (NIT) y hasta un tercer plano se contempla el pago de impuestos.

Entre las demás instituciones se puede rescatar que la PNC se ha utilizado principalmente para obtener antecedentes policíacos y el MINECO sólo para obtener un patente de comercio. El resto de instituciones ha carecido de una respuesta sistémica por parte de los usuarios, ya que tienen una baja ponderación en la actividad económica de los informales.

#### **9.1.2.1. Impacto de las instituciones**

El impacto de las instituciones en la vida del trabajador informal se debe ver reflejado en beneficios y en reducción de costos para su actividad económica. Por eso se ponderará la presencia de las instituciones en a los beneficios que brinda a las personas. Asimismo, se relatará la importancia para el informal respecto a que las instituciones cumplan actualmente los roles que les competen.

Primero, la mayoría de trabajadores encuestados no perciben un beneficio concreto de las instituciones mencionadas. El 21% afirmó que la mayor ventaja que obtienen de cumplir con los trámites requeridos es la autorización para vender. Un 18% opinó que no obtiene ningún beneficio de cumplir con los trámites. Esto se traduce en una actitud de represión, miedo o indiferencia ante la participación en las instituciones mencionadas.

Un 17% de los encuestados sí percibió un beneficio de cumplir con los requisitos institucionales: obtener un derecho de propiedad sobre el espacio del negocio. Esto se debe a que la mayoría de trabajadores operan en el espacio municipal. Sólo un 9% afirmó que cumplir con los trámites requeridos les servía para hacerse de ingresos o de beneficios para sus familias. La percepción de las instituciones es de represión, de miedo, de costos y de burocracia.

**Tabla 19**  
**Beneficios obtenidos por el cumplimiento de los requisitos**  
**(como porcentaje del total)**

| <b>Beneficios</b>                             | <b>Indígena</b> | <b>No indígena</b> | <b>Total</b> |
|---|-----------------|--------------------|--------------|
| Lo dejan / autorizan / tiene derecho a vender | 21%             | 21%                | 21%          |
| Nada / ninguno                                | 17%             | 21%                | 18%          |
| Obtiene o mantiene un espacio para su negocio | 16%             | 19%                | 17%          |
| Otros   | 11%             | 11%                | 11%          |
| No aplica                                     | 10%             | 11%                | 10%          |
| Genera Ingresos                               | 10%             | 7%                 | 9%           |
| Se evita problemas                            | 7%              | 5%                 | 7%           |
| No sabe, no responde                          | 7%              | 5%                 | 7%           |

Elaboración propia en base los resultados de la encuesta realizada.

Después de preguntarles a los trabajadores cuál es el potencial beneficio que las instituciones formales brindan a su negocio, se procedió a preguntar cuál es el costo implícito en sus actividades económicas. Para ello, se les preguntó qué tanto les afecta una serie de debilidades en las instituciones vigentes. En base a esta información se pueden identificar los principales defectos de las instituciones actuales y replantear el análisis en base al costo que les implica la existencia de las instituciones actuales.

Primero, hay que hacer una salvedad respecto a las respuestas. La mayoría de respuestas de los trabajadores informales no aplicaban al formulario, en cuanto la mayoría no han tenido contacto con las instituciones listadas. En promedio un 40% de los encuestados quedaron fuera de alguna pregunta, ya que el análisis no era aplicable. Por lo tanto, este análisis se reserva para la minoría que siente la presencia de las instituciones en sus actividades económicas.

Un segundo problema que surgió al estimar los principales problemas que les causaban las instituciones a los informales es que la mayoría contestó que no les afectaban en nada. La principal razón es que, a pesar que las instituciones mencionadas deban, según las reglas formales, jugar un papel en la operación de los negocios, en la práctica, por la informalidad misma, ellos son ajenos al cumplimiento de las normas establecidas. Por tanto, se tienen



distribuciones bimodales: aquellos a quienes les afectan los problemas mencionados porque algún acercamiento con las instituciones han tenido, acercamiento de ellos hacia las instituciones y viceversa, y aquellos que no les afectan porque son ajenos a su cumplimiento. Por tanto, se clasificarán los aspectos institucionales que, en mayor frecuencia, les representan un problema siempre. A continuación se muestran los problemas con su distribución correspondiente.

**Tabla 20**  
**Principales obstáculos institucionales para los informales**

| <b>Causas</b>  | <b>Poco</b> | <b>Regular</b> | <b>Bastante</b> | <b>Siempre</b> |
|--|-------------|----------------|-----------------|----------------|
| El pago de IGSS.   | 0%          | 0%             | 0%              | 100%           |
| Que el salario mínimo sea muy alto.  | 15%         | 23%            | 23%             | 38%            |
| Los trámites para obtener permisos o licencias en la capital.  | 16%         | 13%            | 29%             | 42%            |
| No conocer la ley laboral.   | 24%         | 11%            | 30%             | 35%            |
| Los trámites para obtener permisos o licencias sean costosos.  | 24%         | 20%            | 24%             | 31%            |
| La corrupción en la administración pública de licencias y permisos.  | 28%         | 14%            | 26%             | 33%            |
| El bajo nivel educativo de los funcionarios públicos.  | 24%         | 15%            | 29%             | 32%            |
| La discrecionalidad de los empleados públicos.   | 27%         | 17%            | 27%             | 29%            |
| La falta de disponibilidad de su idioma materno en los juzgados laborales.   | 30%         | 10%            | 10%             | 50%            |
| Que la burocracia no utilice su idioma materno.  | 22%         | 17%            | 11%             | 50%            |
| El horario de las instituciones públicas.  | 35%         | 15%            | 15%             | 35%            |
| Que los trámites en los juzgados sean muy complicados.   | 29%         | 14%            | 21%             | 36%            |
| Que las cortes de justicia sean lentas.  | 23%         | 15%            | 23%             | 38%            |
| Que las cortes de justicia sean costosas.  | 21%         | 21%            | 21%             | 36%            |
| La impunidad y corrupción en los juzgados.   | 27%         | 20%            | 20%             | 33%            |
| Que la ley no le permita realizar contratos laborales.   | 29%         | 29%            | 29%             | 14%            |
| Que la regulación y burocracia vaya en contra de su costumbre, en el tema de administración pública de licencias y permisos. | 37%         | 16%            | 11%             | 37%            |
| El nulo uso de su idioma materno en los tribunales de justicia.  | 36%         | 18%            | 9%              | 36%            |
| Que la ley laboral vaya en contra de la costumbre.   | 53%         | 6%             | 12%             | 29%            |
| La regulación sanitaria, fitosanitaria y ambiental.  | 32%         | 27%            | 18%             | 23%            |
| Que la justicia vaya en contra de la costumbre.  | 45%         | 18%            | 9%              | 27%            |
| El procedimiento de resolución de conflictos laborales.  | 0%          | 50%            | 50%             | 0%             |
| El procedimiento de despido de empleados.  | 0%          | 100%           | 0%              | 0%             |

Elaboración propia en base los resultados de la encuesta realizada.

De los resultados obtenidos, se puede observar que de los cinco principales problemas, tres corresponden a asuntos relacionados con la ley laboral. El resto de los principales obstáculos están relacionados con el ejercicio de la administración pública. Los trámites, los complejos procesos de administración pública, la poca transparencia en las instituciones, la escasa educación y la discrecionalidad del funcionario público representan un costo para las personas en las que las instituciones les son presentes. Entre los problemas intermedios se encuentra el lenguaje. La poca disponibilidad en las instituciones para atender a los trabajadores en su lengua materna les limita su práctica económica.

Se realizó un análisis para conocer cuáles serían los principales beneficios que los informales esperan recibir del Estado. En este ejercicio clasificaron distintas acciones en orden de mayor importancia. Los principales resultados se muestran en la Tabla 21.

**Tabla 21**  
**Beneficios prioritarios que los informales**  
**esperaría recibir del Estado para el sector informal**

|                             | Calificación (donde 1 es el más importante y 8 el menos) |     |     |     |     |     |     |     |
|-----------------------------|--|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|
|                             | 1  | 2   | 3   | 4   | 5   | 6   | 7   | 8   |
| Seguridad                   | 45%  | 21% | 20% | 7%  | 3%  | 2%  | 1%  | 1%  |
| Educación                   | 27%  | 36% | 21% | 8%  | 4%  | 2%  | 1%  | 0%  |
| Salud                       | 16%  | 25% | 31% | 14% | 7%  | 4%  | 2%  | 1%  |
| Organización Comercial      | 4%   | 5%  | 7%  | 13% | 17% | 19% | 19% | 15% |
| Acceso al crédito           | 3%   | 4%  | 5%  | 16% | 21% | 18% | 15% | 18% |
| Acceso a Cortes de Justicia | 2%   | 3%  | 4%  | 18% | 12% | 16% | 18% | 27% |
| Capacitación                | 2%   | 5%  | 9%  | 17% | 21% | 18% | 19% | 10% |
| Capacitación Agrícola       | 1%   | 1%  | 3%  | 8%  | 15% | 21% | 25% | 27% |

Elaboración propia en base los resultados de la encuesta realizada.

Los tres principales beneficios potenciales para los informales son seguridad, educación y salud. Estos tres problemas abarcan el 88% de las respuestas prioritarias (con la calificación de uno). La tabla anterior agrupa en “clusters” de tres preguntas (en gris) donde se acumulan el 50% de la probabilidad de respuestas para cada categoría. Es importante resaltar que, si bien la educación es el segundo problema prioritario, es el que muestra la mayor frecuencia como el segundo problema más prioritario (con calificación número dos). Esto pone en perspectiva la gran necesidad del sector informal de ser previsto por seguridad y educación. La salud es el tercer problema y, de la misma forma, cuenta con la frecuencia más alta de ser el tercer problema más prioritario (con una calificación de tres).

Si bien los siguientes problemas son escasamente importantes, es interesante notar que en cuarto lugar se encuentra el acceso al crédito y luego, con una ponderación un poco menor, la comercial y la capacitación. Es interesante notar que el acceso de cortes de justicia y la capacitación agrícola es el beneficio que menos esperan los informales del Estado. Por tanto, facilitar el acceso a ella, aunque necesario, parecería que no resuelve el problema de fondo. Ya que el problema no es sólo de costos de acceso sino de percepción de beneficios.

### 9.1.3. Los costos de mantenerse en el mercado formal

#### 9.1.3.1. Los costos de la legislación laboral

Los obstáculos que la legislación laboral crea, se convierten en desincentivos importantes para la formalización de empresas nuevas; empresas con alta dependencia en mano de obra poco calificada, y; trabajadores que podrían negociar mejores acuerdos con sus empleadores de los que decreta el Estado. Especialmente, cuando el Estado pretende legislar en relaciones laborales suponiendo que un “tamaño le queda a todos” (visión del tipo “one size fits all”). Ante estos hechos, los sistemas de incentivos de las empresas no logran generar la productividad, ni los salarios que podrían ofrecer de otra manera.

El análisis de los elementos de la legislación laboral y su efecto en la informalidad pueden desagregarse en varios elementos: el efecto inicial de un incremento del salario mínimo; el efecto posterior del salario mínimo sobre la productividad; los beneficios obligatorios no salariales y los beneficios obligatorios salariales.

**El efecto inicial de un incremento del salario mínimo.** Un incremento en el salario mínimo tenderá a incrementar la economía informal, como efecto inicial, debido a que:

1. Algunos patronos se ven en problemas para mantener a sus trabajadores formalmente. Un ejemplo de estos casos, podría ser aquellas empresas intensivas en mano de obra que se encuentren en mercados de insumos y productos finales muy competitivos. Ante un encarecimiento de la mano de obra deben decidir entre cerrar la empresa, modificar la relación capital-trabajo, mediante el despido de trabajadores o continuar la relación laboral de forma informal. En el trabajo de campo realizado por el CIEN en los años 2005 y 2006, se tuvo aproximaciones con ambas experiencias y se percató de la importancia de la informalidad laboral para generar flexibilidad productiva y promover sistemas de incentivos más adecuados.
2. Muchos trabajadores que fueron despedidos se ven en la necesidad de volverse empresarios (riesgo que en condiciones normales no estarían dispuestos a tomar), sin embargo, ante la imposibilidad de pagar los costos relacionados con la inscripción legal de su negocio y lo complicado de hacerlo, se convierten en empresarios informales. Los jóvenes y mujeres (solteras o casadas) que entran por primera vez al mercado laboral, y que, a pesar de su interés en entrar en empresas formales, no encuentran oportunidades de empleo son otro grupo que recurre a la informalidad para obtener un ingreso.
3. Los trabajadores que fueron despedidos que no tienen aptitud empresarial eventualmente entran a la economía informal siendo contratados como trabajadores por otros empresarios informales. Esto se ve mucho en el sector agrícola, en donde pequeños empresarios informales contratan informalmente a otros trabajadores para que los ayuden con las plantaciones. También estas contrataciones se dan en el sector de servicios, de allí que uno vea negocios en las aceras con más de dos dependientes. Estas contrataciones suelen ser por día y, dependiendo de lo competitivo y productivo del mercado, pueden superar, incluso duplicar, el salario mínimo legal. Sin embargo, no se formalizan por:
  - a. El efecto que tiene el salario mínimo en la productividad. Esto se verá más adelante.
  - b. Porque uno de los incentivos importantes para que el trabajador se desempeñe de forma adecuada es que no exista compromiso (impuesto por las instituciones laborales formales) de estabilidad laboral. Esto hace que los trabajadores rindan adecuadamente, ya que no tienen garantía de que serán contratados nuevamente a menos de que realicen adecuadamente su trabajo. Claro, estos incentivos funcionan para labores donde no es esencial la formación de capital humano, lo que suele ser el caso de los informales.

- c. Los trabajadores no perciben ningún beneficio de pagar las prestaciones (IGSS, INTECAP e IRTRA) que implica la formalidad. Esto se verá más adelante.

**Tabla 22**  
**Incrementos al Salario Mínimo Diario**

| Año que entra en vigencia                               | Acuerdo Gubernativo     | Actividades No Agrícolas | Actividades Agrícolas |
|---|-------------------------|--------------------------|-----------------------|
| 1999  | Acuerdo número 23-99    | Q. 21.68                 | Q. 19.65              |
| 2000  | Acuerdo número 20-2000  | Q. 23.85                 | Q. 21.62              |
| 2001  | Acuerdo número 838-2000 | Q. 25.08                 | Q. 27.67              |
| 2002  | Acuerdo número 494-2001 | Q. 30.00                 | Q. 27.50              |
| 2003  | Acuerdo número 459-2002 | Q. 34.20                 | Q. 31.90              |
| 2004  | Acuerdo número 765-2004 | Q. 39.67                 | Q. 38.60              |
| 2006  | Acuerdo número 640-2006 | Q. 43.64                 | Q. 42.46              |
| <b>Crecimiento acumulado del salario mínimo (99-06)</b> |                         | <b>101.29%</b>           | <b>116.08%</b>        |

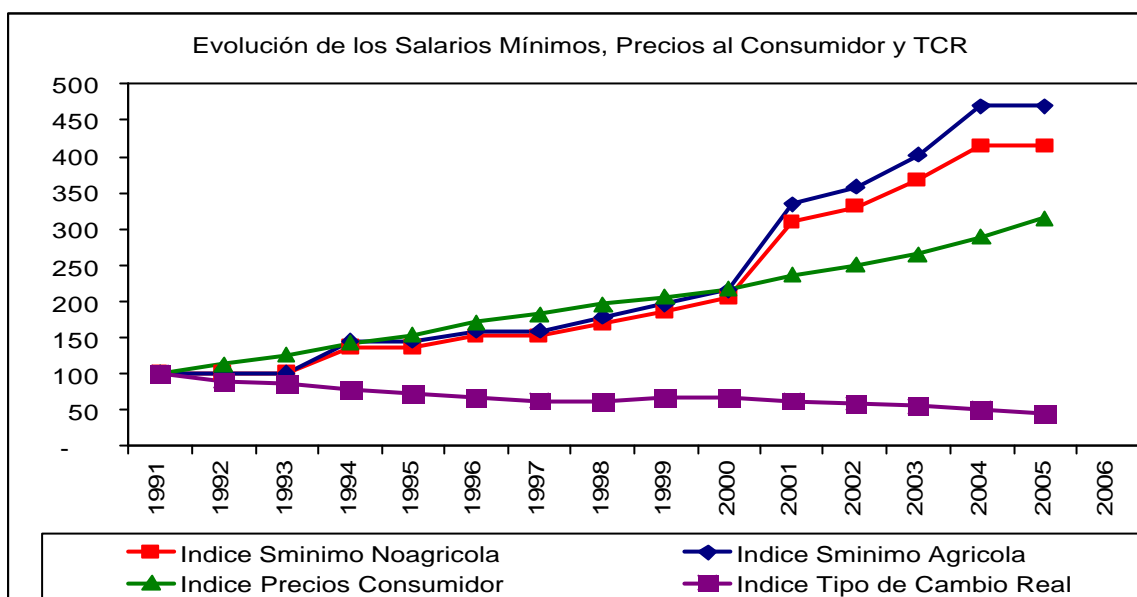
Fuente. Diario de Centroamérica, varios números. Banco de Guatemala.

\* Dicho aumento no entró en vigencia hasta el 29 de Junio de 2004.

**El efecto posterior del salario mínimo sobre la productividad.** El efecto del salario mínimo no siempre es inmediato. Muchas veces el mismo tarda tiempo en mostrarse dentro de las empresas. Eventualmente, incrementos importantes en el salario mínimo van destruyendo la productividad de los trabajadores, sin que muchos empresarios se percaten de las razones. Como anécdota, vale comentar que varios ingenieros industriales de grandes maquilas de exportación comentaron a los investigadores del CIEN que estaban pensando en contratar antropólogos para comprender por qué se había reducido de forma tan importante la productividad de sus trabajadores en los últimos años. Estos y otros casos se explican en razón que en Guatemala desde 1999 el salario mínimo se ha incrementado, en promedio, más del 100%.

En la siguiente gráfica podemos observar que el salario mínimo no sólo ha aumentado a un ritmo elevado, independientemente del crecimiento de la productividad, sino que este aumento ha sido superior al aumento del nivel de los precios. Asimismo, si se analiza la evolución del salario mínimo en comparación con el tipo de cambio real se puede ver que una empresa exportadora ha tenido que ver como sus costos, en términos de salario, han aumentado en más de 100% mientras que el poder de compra de sus ingresos en Dólares han caído considerablemente. Como veremos posteriormente el salario mínimo tiene un efecto importante en la productividad, por lo que su incremento ha causado un impacto muy importante en la productividad y en los costos de las empresas, tanto de cara al mercado local como en el internacional.

**Gráfica 6**  
**Incrementos del Salarios Mínimos Diario en Guatemala**



Fuente. Elaboración propia a partir de Diario de Centroamérica, varios números. Dirección de Estadística, Ministerio de Trabajo y Previsión Social, [www.mintrabajo.gob.gt](http://www.mintrabajo.gob.gt).

\* El aumento del 2004 se implementó a partir de 29 de Junio de 2004.

\*\* La Bonificación Incentivo, Decreto 37-2001 se incluye como parte de este salario mínimo. Implica Q.8.33 diarios a partir del 2001.

Para demostrar cómo el comportamiento de los trabajadores puede verse afectado ante la imposición de un salario mínimo legal varios autores han recurrido a modelos de organización industrial, especialmente a los problemas de riesgo moral. El riesgo moral es un problema de incentivos y se da cuando los costos de las acciones no son soportados, al menos notoriamente, por el agente económico.

El problema es que algunas de las acciones no son observables y sólo son conocidas por uno de los individuos. En el caso laboral la acción que es no observable (o cuesta mucho hacerlo) es el esfuerzo del empleado. Como una aproximación para medir el esfuerzo que ha realizado el trabajador se puede utilizar la producción, ya que se supone que a mayor esfuerzo realizado existirá mayor producción. Sin embargo, esto no es del todo cierto porque también existe un elemento aleatorio o “suerte” que puede condicionar el resultado, es decir podría suceder que a un esfuerzo bajo se tenga un resultado alto por condiciones ajenas al trabajador. A la empresa le interesa que sus trabajadores tengan un esfuerzo alto porque así aumenta su probabilidad de obtener mayor producción, aunque no se debe olvidar que el esfuerzo es costoso para el trabajador.

Ahora bien, sabiendo de antemano que el esfuerzo no es perfectamente observable, se pueden analizar distintas alternativas que harán que el trabajador se esfuerce en mayor o menor medida. Específicamente en el caso del salario mínimo legal, el trabajo de Shapiro (2005) demuestra que su aplicación reduce el bienestar debido a que cambia la distribución de los salarios y del esfuerzo. En otras palabras, la imposición de un salario mínimo legal

disminuye la producción ya que disminuye la distribución del esfuerzo <sup>52</sup>. En la medida que el salario mínimo aumente entonces el esfuerzo disminuirá.

Para ilustrar este problema de otra forma analicemos qué sucedería, en ausencia de un salario mínimo legal, en los esquemas de incentivos de dos empresas: la empresa A paga Q200 por unidad de producción mientras que la empresa B paga un salario fijo de Q1,000 independientemente de la producción del trabajador.

En la siguiente gráfica se muestra que la empresa A está dando los incentivos para que los trabajadores que sean más productivos (en este caso los que producen más de 5 unidades) vayan a trabajar a dicha empresa, mientras que los menos productivos (los que sólo producen 5 o menos unidades) son los que irán a trabajar a la empresa B.

---

<sup>52</sup> El modelo de Joel Shapiro (2005) se basa en el modelo de daño moral con agentes neutrales al riesgo. El modelo presupone que un trabajador ejercerá un nivel de esfuerzo con los cuales se pueden producir uno de dos posibles resultados (producción alta o producción baja). Con la probabilidad “e” la producción es alta e igual a 1, y con una probabilidad “1-e” la producción es baja e igual a cero. El hecho de realizar esfuerzo también tiene un costo y en este caso este costo será igual a  $\frac{ce^2}{2}$ . Por lo tanto la utilidad del trabajador será igual a:

$$U_i = ew_H + (1 - e)w_L - \frac{ce^2}{2}$$

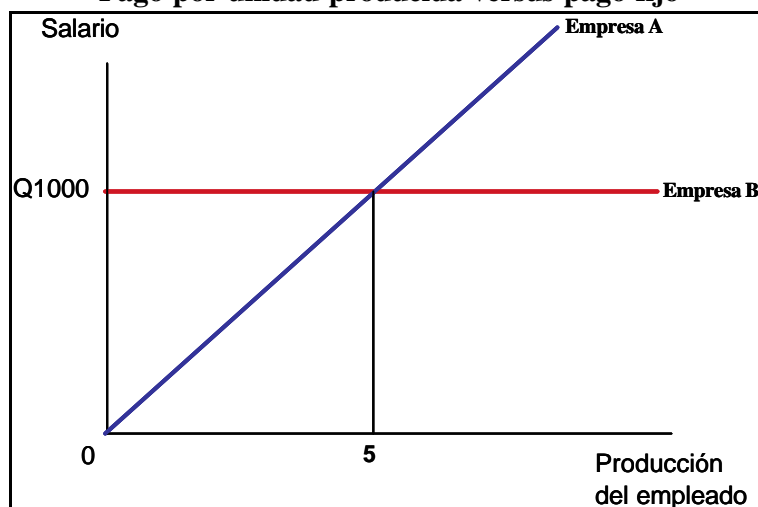
Dónde  $w_H$  es el salario que recibe el trabajador si la producción es alta y  $w_L$  es el salario que recibe cuando la producción es baja. Maximizando la utilidad respecto del esfuerzo obtenemos que el esfuerzo óptimo que el trabajador realizará es igual a  $e^* = \frac{w_H - w_L}{c}$ . El empleador escogerá los salarios  $w_H$  y  $w_L$  para maximizar sus ganancias al mismo tiempo que garantiza un nivel de utilidad fijo al trabajador e igual a  $\bar{U}$ . Adicionalmente hay un salario mínimo igual a  $w_{\min}$  el cual la empresa tiene que respetar (es decir no puede ofrecer un salario inferior a  $w_{\min}$ ).

La función objetivo de la empresa será entonces:

$$\begin{aligned} & \max_{w_H, w_L} \frac{w_H - w_L}{c} (1 - w_H) + (1 - \frac{w_H - w_L}{c}) (0 - w_L) \\ \text{Sujeto a: } & (\frac{w_H - w_L}{c}) w_H + (1 - \frac{w_H - w_L}{c}) w_L - \frac{c}{2} (\frac{w_H - w_L}{c})^2 = \bar{U} \\ & w_L \geq w_{\min} \end{aligned}$$

Resolviendo este problema de maximización saldrá que la restricción del salario mínimo hace que  $w_L = w_{\min}$  y  $w_H = w_{\min} + \sqrt{2c(\bar{U} - w_{\min})}$ . Se puede ver entonces que el salario bajo,  $w_L$ , se mantendrá fijo mientras que el salario alto  $w_H$  varía de acuerdo al grado de utilidad que le es ofrecida al trabajador. El esfuerzo será igual a  $\sqrt{\frac{2(\bar{U} - w_{\min})}{c}}$  que también se incrementa dependiendo del nivel de utilidad ofrecido al trabajador y disminuye cuando aumenta el salario mínimo.

**Gráfica 7**  
**Pago por unidad producida versus pago fijo**



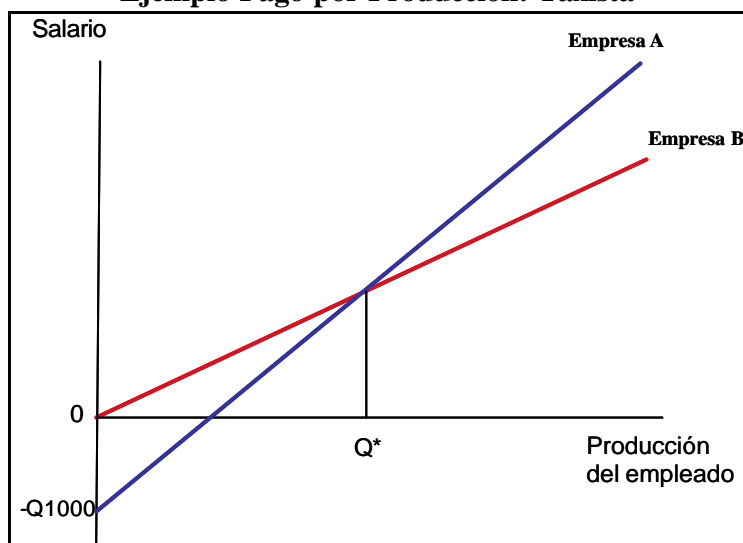
Fuente. Elaboración propia.

Se debe mencionar que el ejemplo anterior pone en contraste los dos extremos de esta historia, un salario que depende únicamente de la producción del trabajador (tipo comisión) y un salario que no depende en nada de la producción (salario fijo). La adopción de cada uno de los sistemas de pago se hará dependiendo de lo que el empleado produzca, ya que muchas veces la producción del trabajador es difícil de cuantificar, por lo que un esquema de pago por unidad producida puede ser complicado de implementar (como es el caso de una secretaria). Por el caso contrario si la producción del trabajador es cuantificable y se utiliza el esquema de pago fijo no se estarían generando los incentivos apropiados para generar un aumento en la producción (como es el caso de un vendedor).

Si bien en la realidad el esquema del pago fijo suele ser más común, esto no significa que no existan esquemas de pago por unidad producida. Un ejemplo claro es el de los taxistas. Un taxista puede arrendar un taxi al dueño y quedarse con los ingresos que obtenga de sus rutas, es decir el taxista obtendría una comisión del 100%. Esto generaría al taxista incentivos para trabajar más. Ahora bien, incluso bajo el esquema de pago por producto podría haber diferencias en la generación de incentivos dependiendo del esquema que se adopte. Volvamos al ejemplo del taxista. Imaginemos que existen dos opciones, la opción A es la descrita anteriormente. El taxista le paga al dueño del taxi un alquiler de Q1,000 y recibe una comisión del 100%, es decir todos los ingresos que reciba por sus rutas se los queda. La opción B consiste en que el taxista no le pagará el alquiler del taxi al dueño, pero en vez de tener una comisión del 100% tendrá una comisión del 50% de los ingresos de sus rutas. Esto se debe a que dado que no pagó de antemano el uso del taxi, le pagará a la empresa con base en una comisión por cada viaje realizado.<sup>53</sup>

<sup>53</sup> Debe hacerse la salvedad que no se considera el costo de monitoreo de la realización y pago de los viajes en este ejemplo, el cual resulta importante para que esta última opción sea factible.

**Gráfica 8**  
**Ejemplo Pago por Producción: Taxista**



Fuente. Elaboración propia.

La Gráfica 8 nos muestra que el taxista que opere bajo el esquema de la empresa A va a tener más incentivos a trabajar, ya que por cada unidad adicional producida (viaje) obtendrá una comisión del 100%, mientras que el taxista que opere bajo el esquema de la empresa B va a tener incentivos a trabajar menos, ya que por cada unidad adicional producida (viaje) no se apropiará de la totalidad de sus beneficios, sino sólo de la mitad. El gráfico es claro, en el sentido de que, una vez superado el nivel de  $Q^*$  el taxista de la empresa A trabajará más, ya que tendrá más incentivos a hacerlo porque recibe más por cada viaje que realiza.

Ahora bien, con algunas excepciones, muchos trabajadores no se sentirían contentos con recibir un sueldo que se base únicamente en la producción que hagan, ya que bajo ese esquema su sueldo se vería sujeto a altas variabilidades debido a que muchas veces la producción no depende únicamente del esfuerzo sino que de otros factores sobre los cuales el trabajador no tiene ningún control. Por tal motivo, la preferencia de muchos suele ser un salario fijo o constante. Sin embargo, con un salario fijo la empresa es la que asume todo el riesgo y, como vimos anteriormente, se reduce los incentivos a realizar un esfuerzo mayor. Por ello, ante este *trade-off* entre riesgo e incentivos, debe construirse un salario que permita generar incentivos para que el trabajador se esfuerce y se mitigue el riesgo que afronta.

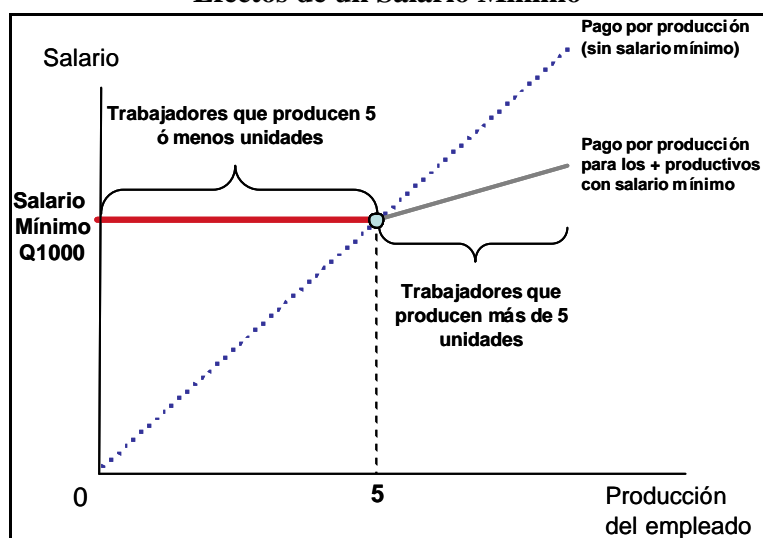
Un esquema utilizado comúnmente es el de un salario con un componente fijo (salario base) y un salario con un componente variable (comisión o pago por producción). Sin embargo, como se vio en el ejemplo del taxista, mientras más alta sea la comisión, mayor será el esfuerzo que realizará el trabajador; y, como se vio en el ejemplo de las dos empresas, mientras mayor sea el componente fijo menor será el esfuerzo realizado, con el agravante de que se atrae a los trabajadores menos productivos. Por lo tanto, el nivel del componente fijo debe depender del esfuerzo y la productividad esperada del trabajador y debe ser aquel que permita atraer y retener a los trabajadores productivos (esto se logrará especialmente con el componente variable).



Ahora bien, ¿qué sucede cuando se establece por ley un salario mínimo legal? El establecer el nivel de un componente fijo por ley tendrá varios efectos para la empresa. El primero es que dificulta su capacidad para atraer únicamente a los trabajadores más productivos a ella. El segundo es el hecho que disminuye los incentivos para que los trabajadores contratados se esfuercen. En la siguiente gráfica se pueden ver ambos puntos. Al establecerse un salario mínimo legal, que debe ser pagado a todos los trabajadores (menos y más productivos), la empresa pierde la capacidad de establecer un contrato de remuneración que permita atraer a los más productivos.

En el caso de la Gráfica 9, imaginemos que existen dos tipos de trabajadores, los menos productivos (que producen cinco ó menos unidades) y los productivos (que producen más de cinco unidades). A la empresa le interesa contratar a los trabajadores más productivos. Sin embargo, dado que priori no se puede saber quién es productivo y quién no<sup>54</sup>, y dado que el establecimiento del salario mínimo implicaría que los menos productivos ofrezcan su trabajo a la empresa, la composición del total de trabajadores contratados se dividirá en un porcentaje de los menos productivos y un porcentaje de los más productivos. Ahora bien, el problema no termina únicamente en la composición del total de trabajadores contratados, es decir el hecho que la empresa no podrá contratar sólo a los productivos, sino que además los trabajadores menos productivos disminuyen la productividad de los más productivos.

**Gráfica 9**  
**Efectos de un Salario Mínimo**



Fuente. Elaboración propia.

El problema que los trabajadores menos productivos disminuyan la productividad de los más productivos se da debido a que la empresa tiene un costo fijo más alto (es decir el salario mínimo que obliga a pagar, en este ejemplo, Q 1,000 a empleados que no llegan a producir ni cinco unidades). Este costo fijo más alto reduce la posibilidad de ofrecer mayores comisiones a los trabajadores productivos y al reducir las comisiones se reduce el

<sup>54</sup> Ya que tener mayor certeza implica mayores costos.

esfuerzo del trabajador y la productividad y, por lo tanto, se reduce la producción y los salarios (en comparación a lo que ganarían los trabajadores productivos en ausencia de un salario mínimo). Esto es similar al ejemplo del taxista que, aunque no existe salario mínimo en ese ejemplo, la pendiente<sup>55</sup> de la curva (es decir la comisión) varía dependiendo de si el taxista paga alquiler al dueño del taxi o no.

El problema no termina ahí, puesto que en este ejemplo se supone que la cantidad de trabajadores productivos es lo suficientemente alta que permite contrarrestar los costos que la empresa incurre al contratar a los trabajadores menos productivos (y por ende pagarles más de lo que producen). Si la cantidad de trabajadores productivos fuese muy pequeña (lo que sucedería si el salario mínimo fuese muy alto) no se podría compensar esas pérdidas y la empresa tendría que cerrar. En cualquier caso, la empresa sabiendo que existen perfiles para los trabajadores menos productivos intentará cubrirse las espaldas no contratando a empleados muy jóvenes (por su falta de experiencia laboral), ni muy ancianos (porque su expectativa laboral es corta, lo cual afecta el valor esperado de la productividad derivada de la formación de capital humano), ni de mujeres (donde, en países como Guatemala, tienen más prestaciones que los hombres y muchas pueden dejar de trabajar para dedicarse “a la casa”, lo cual hace que su expectativa laboral sea corta y afecta el valor esperado de la productividad derivada de la formación de capital humano).

La discusión anterior debiera tomarse en cuenta cuando, en la discusión política, se hable de que el salario mínimo se incremente con base en la productividad. Ya que en la práctica sucede exactamente lo contrario. Cualquier incremento en el salario mínimo termina generando una disminución en el pago por productividad, promoviendo que los trabajadores que más luchan por mejorar tengan menores ingresos, y haciendo que los menos productivos no sean contratados y deban acudir al mercado laboral informal.

**Beneficios obligatorios no-salariales.** La contribución para el IGSS corresponde para el empleado 4.83% mientras que para el empleador 10.67%. Tanto el INTECAP y el IRTRA significan una contribución del 1%. Sin embargo, estas cifras, incluso realizando una comparación internacional no servirían para nada, ya que lo importante es determinar en conjunto los costos y los beneficios que genera.

Para analizar el efecto de las prestaciones o beneficios obligatorios no-salariales, el análisis económico suele emplear las curvas de oferta y demanda, es decir, se evalúa a partir de los efectos en la productividad marginal del trabajador en la empresa y el costo de oportunidad del trabajador.

---

<sup>55</sup> La pendiente representa el pago por unidad producida

## Cuadro 2

### Diferencias entre las maquilas formales e informales

|  |
|--|
| <p>-¿De dónde es usted? –preguntamos.</p> <p>-De la capital respondió Doña Alma, mientras continuaba cosiendo el cuello a una camisa.</p> <p>-Y, ¿qué hace aquí?</p> <p>-Trabajando –respondió-. Acá he ganado en un año lo que no hubiera ganado allá ni en cinco años de trabajo. Ya termine de pagar el terreno donde esta mi casa y cada uno de mis cinco hijos tiene ya su propia cama - dijo orgullosa de sus logros.</p> <p>-¿En dónde estaba usted trabajando antes?</p> <p>-En una maquila en Guatemala –contestó.</p> <p>-¿No podía ganar allá lo mismo que acá?</p> <p>-Tal vez –respondió-, pero allá no se podía trabajar más de ciertas horas extras por día, mucho menos venir a trabajar los domingos por la tarde, como estoy haciendo hoy. Ni se diga salir del trabajo a la mitad del día para ir a buscar a los niños a la escuela o no llegar cuando los niños están enfermos.</p> <p>-¿Acaso aquí puede hacer todo eso?</p> <p>-Por supuesto. Con Don Sergio, mi patrón, negociamos un pago por prenda trabajada. A mi me conviene ya que puedo ocuparme de mis hijos, llevar a la escuela a los más pequeños y regresar a casa cuando se presenta alguna emergencia. A Don Sergio le conviene, me paga sólo lo trabajado.</p> <p>-¿Y el salario mínimo? ¿Y las prestaciones? ¿Y el IGSS? –insistimos.</p> <p>-Acá gano casi cuatro veces el salario mínimo y soy dueña de mi tiempo. En esta empresa cada quien gana lo que quiere. Los muchachos que van de lunes a viernes a la escuela sólo trabajan sábados y domingos y algo de pisto ganan. Los que van a la escuela por la tarde, vienen por la mañana -nos explicó. Y con una mirada firme pero cortés nos hizo saber que todo este tiempo de conversación representaba ingresos para ella, así que la dejamos continuar.</p> <p>¿Cuál es la gran diferencia?</p> <p>En la ciudad de Guatemala, la maquila (formal) donde trabajaba, tiene miles de empleados, millones de Dólares en inversión y grandes inventarios. La maquinaria es moderna, el sindicato dice que protege a los trabajadores, las organizaciones sociales de defensa de las mujeres trabajadoras supervisan las condiciones laborales y las organizaciones laborales internacionales dicen que verifican que se cumpla con condiciones dignas de trabajo. Los trabajadores ganan apenas por encima del salario mínimo, las condiciones internacionales no dan para más. No trabajan sábados ni domingos, gozan de un límite a las horas extras que pueden trabajar por día y de varios días festivos al año. La empresa paga IGSS e impuestos puntualmente.</p> <p>Allá, donde Doña Alma trabaja, la situación es distinta. Don Sergio apenas tiene unos veinte empleados, las máquinas funcionan bien pero no son de tecnología de punta y los inventarios escasos. Don Sergio no paga IGSS, los trabajadores prefieren el dinero en efectivo que servicios escasos e ineficientes. Don Sergio tiene facturas, es la única forma, más o menos segura, de evitar las extorsiones por parte de la Policía Nacional y Municipal cada vez que sale con mercadería o trae suministros. Sus clientes no le piden factura, sus proveedores no le dan. Donde Don Sergio se trabaja todos los días, de lunes a domingo, días feriados y hasta el día de la feria del lugar. Don Sergio acepta patojos inexpertos en el arte de la confección y los entrena a cambio de una compensación menor. Allá no llegan los sindicatos ni las organizaciones sociales patrocinadas por gobiernos foráneos, que dicen estar preocupados por el bienestar de la población, mucho menos la SAT o la Inspectoría de Trabajo.</p> <p>Pudiendo trabajar en una maquila de la capital, Doña Alma decidió emigrar hacia aquel lejano lugar. Pudiendo tener la seguridad de un salario mínimo y prestaciones, Doña Alma decidió emigrar</p> |
|--|

hacia aquel lugar donde nada está asegurado, salvo que, quien trabaja recibe una compensación acordada de mutuo acuerdo. Pudiendo ser una trabajadora formal, protegida por el IGSS y los sindicatos, Doña Alma escogió el camino de la informalidad y de la defensa propia de sus intereses. Allí Doña Alma gana, en promedio, casi Q 5,000 por mes y trabaja en el horario que más le conviene.

Don Sergio, el dueño del pequeño taller de maquila informal y Doña Alma no son nada en comparación con sus similares formales. La diferencia es que ellos pueden negociar libremente las condiciones de trabajo y la remuneración, los otros no. No faltara quien diga que Don Sergio ni Doña Alma no pagan impuestos, tampoco reciben nada a cambio. Nada de nada. Ni las puertas abiertas de los ministerios, ni las supuestas ventajas de la protección del Ministerio de Trabajo y el IGSS.

Tenía razón Doña Alma de irse para “allá”. Lástima que esté tan lejos. No en términos de la distancia física, sino en términos de las instituciones que gobiernan lo formal y lo informal. Afortunadamente, a Doña Alma y a Don Sergio lo formal les sale sobrando.

Fuente: elaboración propia a partir de entrevistas y visitas a maquilas formales e informales en varios puntos de Guatemala. Los nombres fueron modificados, debido a que sus operaciones son informales. Este caso se analiza desde una perspectiva distinta en el capítulo que relata casos de los informales.

Cuando se introduce un beneficio obligatorio no-salarial, cambian ambos elementos:

- Ante la obligación de pagar una prestación, la empresa desearía pagarle un salario monetario menor por una misma cantidad de trabajo. La diferencia entre el salario anterior y el nuevo sería igual al *costo* de la prestación. Esta reducción se origina debido a que una prestación laboral que no incremente la productividad del trabajador implica un menor pago monetario para compensar el costo de la prestación.
- La prestación aumenta el deseo de los trabajadores de trabajar debido a que dicha prestación se considera como algo beneficioso. Lo que haría que, ante una misma cantidad de trabajo ofrecido a la empresa, el trabajador estaría dispuesto a recibir un menor salario monetario a cambio de la prestación. La diferencia entre el salario anterior y el nuevo que el trabajador reclamaría por su trabajo sería igual al *beneficio* que representa para el trabajador la prestación.

Como vemos, las prestaciones reducen el deseo de la empresa por contratar trabajadores pero incrementan los deseos de los trabajadores por ser contratados. Esto puede generar tres escenarios:

1. El costo de las prestaciones es igual al beneficio que los trabajadores perciben. Lo que el mismo número de trabajadores que anteriormente existían y el salario bruto, monetario más prestaciones, quedaría igual. En este caso no habría efectos en el número de trabajadores formales.
2. El costo de las prestaciones es menor al beneficio que los trabajadores perciben. Esto haría que se incremente la cantidad de trabajadores contratados, ya que la reducción en el salario monetario es menor que el valor del beneficio percibido.

Esto hace que los trabajadores estén mejor, en términos de beneficios, que antes. En este escenario se incrementaría el número de empleados formales.

3. El costo de las prestaciones es mayor al valor que los trabajadores dan a las mismas. Esto haría que se reduzca la cantidad de trabajadores contratados debido a que el salario bruto, monetario más prestaciones, sería menor a lo que recibían antes en términos monetarios brutos. En esta situación, los trabajadores están peor que antes. En este último caso se reduciría el número de empleados formales.

Cuando se analiza el discurso político guatemalteco alrededor de las prestaciones o beneficios obligatorios no-salariales, suele pensarse en términos del segundo resultado o, por lo menos, en términos del primer resultado. Ellos esperan que los beneficios sean mayores a sus costos y que la cantidad de empleo aumente o por lo menos quede constante. Nunca esperan que se generen despidos o que los trabajadores no perciban beneficios.

Sin embargo, en Guatemala la informalidad nos hace pensar que las prestaciones laborales que se han implementado no han servido para incrementar la formalidad. Al contrario, han promovido la informalidad. Esto señala que en promedio, en Guatemala es más frecuente el tercer escenario planteado, en donde los beneficios han sido menores a los costos de estas prestaciones. Aunque en esta sección se aborda el costo de la formalidad (más adelante se verán los beneficios), podemos adelantar que la intuición de que los costos de las prestaciones son mayores a sus beneficios es correcta.

Nos encontramos con muchos empresarios y trabajadores informales que, con salarios muy por arriba del salario mínimo, no les interesaba formalizarse laboralmente. Esto se debía a que aspectos como IGSS, INTECAP e IRTRA no les representaba un beneficio importante. Su argumento principal era que para aprovechar los beneficios del IGSS, uno debía de estar dispuesto a esperar varias semanas para obtener cita, para luego percatarse de la ausencia de medicinas. Respecto al INTECAP, el mismo no se conocía, o no se conocía que cursos podía estar dando que fueran de beneficio real a los trabajadores informales en sus labores diarias o en negocios alternativos que implementar. En cuanto al IRTRA, el mismo implicaba costos adicionales que sobrepasaban muchas veces las capacidades o el deseo de pago de los trabajadores.

**Beneficios salariales obligatorios.** Los efectos obligatorios salariales tienden a parecerse al de los no salariales, teniendo como diferencia de que se obliga a pagar una cantidad adicional de salario por alguna razón como tiempo no trabajado (vacaciones) o por alguna otra razón, como el aguinaldo, el Bono 14 y el Bono Incentivo.

En los pagos por tiempo no trabajado, en Guatemala, se obliga a pagar por tiempo no trabajado. Esto quiere decir que mensualmente se tienen que pagar un sobre costo de 24.98%, ya que se le debe pagar lo correspondiente por séptimo día, vacaciones y asuetos, a pesar que dicho tiempo no se trabaja. En la región centroamericana, Guatemala resulta ser el segundo país con mayor pago adicional, tras Nicaragua. Ahora bien, cuando se toma en cuenta la estructura de pagos fijos, resulta que deben pagarse hasta un 62.64% adicional, lo que nos convierte, por más de un 20% adicional, en el país centroamericano con el mayor sobre costo monetario.

### **Cuadro 3**

#### **Distintos enfoques de las prestaciones laborales**

Según Summers, “cuando se ha decidido proveer de manera universal un servicio, algunas veces lo provee el gobierno... otros veces, los gobiernos obligan a los empleadores a proveer los beneficios a sus trabajadores”. Summers muestra cómo, bajo ciertas condiciones especiales, la provisión de beneficios no-salariales por parte de los patronos puede ser una forma eficiente de proveer ciertos servicios sociales. Según Stiglitz y Rothschild, la selección adversa que podría generarse por la dificultad del patrono para observar algunas características del trabajador (proclividad a la enfermedad por ejemplo) podría provocar una negativa por parte de los patronos a ofrecer cierto tipo de beneficios no-salariales (seguro médico, por ejemplo). Aunque en cada caso individual el costo de la provisión del servicio fuese menor que la valoración que el trabajador le da al beneficio (el escenario 2 que se menciona en el texto).

Otra posibilidad es analizar los beneficios no-salariales obligatorios como impuestos. En lugar que el gobierno cobre impuestos generalizados para financiar la provisión pública de un beneficio, el gobierno obliga al patrono para que provea el beneficio a sus trabajadores. El patrono, a su vez, intentaría reducir los salarios pagados para compensar los costos adicionales en que incurriría. Según esta visión, la decisión entre la provisión privada y pública de los beneficios debería basarse únicamente en consideraciones de la eficiencia relativa entre el gobierno y los patronos en la provisión del servicio. Al final de cuentas, en el caso general, debido a la reducción de salarios resultante, la prestación obligatoria de los beneficios no-salariales se convierte en una especie de impuesto a los trabajadores. La tasa del impuesto la constituye la diferencia entre el costo de provisión del beneficio (para el empleador) y la valoración de los beneficios (por parte del trabajador). En algunos casos calificados, un impuesto de esta forma y monto tiene menos costos sociales que un impuesto generalizado en el cual todos los trabajadores están obligados a pagarlo.

Aunque los beneficios no-salariales obligatorios pueden tener, bajo ciertas circunstancias, algunos méritos, en general no benefician a toda la población. Los trabajadores sin empleo formal (los trabajadores informales) no gozan de este tipo de beneficios. Otro problema se da cuando los salarios son inflexibles hacia abajo (por ejemplo, cuando existen salarios mínimos) ya que los patronos no podrían ajustar sus costos, lo cual al final de cuentas terminaría afectando negativamente los niveles de empleo (promoviendo desempleo o mayor informalidad). Otro problema se da cuando las empresas están obligadas a pagar el mismo salario a trabajadores que tienen diferentes requerimientos respecto de los beneficios no-salariales (beneficios de maternidad y salarios iguales entre hombres y mujeres). En este caso, al no poder ajustar el salario de manera diferenciada, los beneficios no-salariales obligatorios provocarían que se prefiera a un tipo de trabajador sobre otro. Otro argumento en contra de los beneficios no-salariales obligatorio tiene que ver en la forma en que los políticos y formuladores de política evalúan los costos de proveer un servicio social. Cuando éste se refleja en el presupuesto del gobierno, y se identifican claramente sus costos y beneficios, la provisión del mismo se hace bajo ciertas restricciones de índole política. Cuando estos servicios desaparecen del presupuesto, y aparentemente no tienen costo para el gobierno, existe la tentación de gastar de manera excesiva en ellos.

Fuente: Elaboración propia, con base en Summers (1989).

Como se mencionó antes, estas prestaciones no tienen impacto alguno, en la medida que puede reducirse el salario monetario por tiempo trabajado. Sin embargo, un límite importante es la existencia del salario mínimo. Otro limitante importante es que los pagos que se realizan por tiempo no trabajado y los de estructura fija de pago, afectan el sistema

de incentivos hacia los trabajadores. Así como sucede con el salario mínimo, estos pagos afectan la decisión del trabajador y de su productividad.

**Tabla 26**  
**Costos de transacción de emplear trabajadores**

| Condiciones Laborales  | Costa Rica    | El Salvador   | Guatemala     | Honduras      | Nicaragua     |
|--|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
| <b>PAGOS POR TIEMPO NO TRABAJADO</b>   | <b>24.54%</b> | <b>24.34%</b> | <b>24.98%</b> | <b>24.35%</b> | <b>28.19%</b> |
| No puede negociarse el descanso remunerado del séptimo día<br>(porcentaje de días laborales sin séptimo día: 313 días) | 16.67%        | 16.67%        | 16.67%        | 16.67%        | 16.67%        |
| No puede negociarse las vacaciones anuales pagadas.<br>(porcentaje de días laborales sin séptimo día: 313 días)        | 4.17%         | 4.80%         | 4.80%         | 4.17%         | 8.33%         |
| Asuetos / Feriados<br>(porcentaje de días laborales sin séptimo día: 313 días)   | 3.51%         | 2.87%         | 3.51%         | 3.51%         | 3.19%         |
| <b>ESTRUCTURA FIJA DE PAGOS</b>  | <b>8.33%</b>  | <b>4.80%</b>  | <b>37.66%</b> | <b>16.66%</b> | <b>8.33%</b>  |
| No puede negociarse el pago de aguinaldo<br>(porcentaje del salario)   | 8.33%         | 4.80%         | 8.33%         | 8.33%         | 8.33%         |
| No puede negociarse el pago de un décimo cuarto salario.<br>(porcentaje del salario)                                   |               |               | 8.33%         | 8.33%         |               |
| Bono-incentivo<br>(Q.250 mensuales)  |               |               | <21%          |               |               |

Fuente: CIEN (2005). Impactos, oportunidades y desafíos en el mercado laboral del Mercado Común Centroamericano a la Luz del DR-CAFTA.

Se asume un trabajador hombre, sano, con un año de trabajar en una empresa industrial.

NA: No aplica.

En el caso de Guatemala, se debe pagar un Bono Incentivo, el cual es un monto fijo, que en el caso de pagar salario mínimo, representa el 21% del salario. Ante montos salariales mayores, este costo se diluye. De allí que resulte más importante este costo para trabajadores menores productivos que para altamente productivos, produciendo una mayor informalidad entre los menos productivos.

En todo caso, la reducción en el salario monetario por hora puede llegar a afectar la decisión de trabajo. Debido a que el salario monetario observado por cada hora de trabajo es menor, el trabajador podría verse inclinado a ofrecer una menor cantidad de horas trabajadas que las que ofrecía antes. Esto obviamente afecta a la empresa, ya que se le haría demasiado costoso pagar a su mano de obra para que decida quedarse más tiempo en el trabajo. Un incremento en el salario monetario por hora se incrementaría exponencialmente debido al resto de la estructura salarial.

Lo anterior es mucho más grave con respecto a los trabajadores de menor productividad que tienden a recibir salario mínimo. Debido a que el Bono Incentivo es un monto fijo (Q.250 mensuales), este representa un monto mayor para aquellos con un salario bajo que para uno alto. Es decir, este tipo de beneficio salarial tiende, irónicamente, a dañar más la estructura de incentivos de los menos productivos que de los productivos.

**Indemnización laboral.** Respecto al costo de despedir un trabajador, resalta que Guatemala es el más costoso, ver más adelante la **Tabla** . Por concepto de indemnización laboral se debe pagar un salario por cada año trabajado, sin límite, Guatemala es el país más caro del área, ya que los otros países cuentan con estructuras con pagos menores y con límite a la indemnización, aunque mayores costos de despido reducen la posibilidad de que dicho despido ocurra, también disminuyen la probabilidad de que, aquellos que no tienen trabajo, encuentren uno.

**Tabla 27**  
**Costos de transacción de tener trabajadores**

| Condiciones Laborales  | Costa Rica | El Salvador | Guatemala | Honduras | Nicaragua |
|--|------------|-------------|-----------|----------|-----------|
| <b>COSTOS DE TRANSACCIÓN, ESTIMACIÓN<br/>DOING BUSINESS 2005</b> |            |             |           |          |           |
| Costos de contratar un trabajador (porcentaje del salario)       | 23.5       | 15.3        | 12.8      | 9.5      | 17.0      |
| Costos de despedir un trabajador (porcentaje del salario)        | 33.7       | 86.0        | 100.0     | 46.4     | 23.5      |

Fuente: World Bank (2005).

Lo anterior debe traducirse en términos del análisis de la economía informal: mayores costos de despido incrementa la probabilidad de que existan trabajadores informales en una economía. Esto, porque menos trabajadores serán contratados como trabajadores y se preferirá la contratación comercial o por servicios independientes y; porque se preferirá incurrir en la contratación de trabajadores informales a los que no se debe pagar la indemnización.



**Tabla 28**  
**Indemnización**

| <b>País</b>        | <b>¿Hay límite a la indemnización?</b>        | <b>Período para el cálculo</b> | <b>Indemnización a pagar</b>  |
|--------------------|---|--------------------------------|---|
| <b>Costa Rica</b>  | Sí; no se puede indemnizar por más de 8 años. | De 3 a 6 meses                 | 7 días de salario   |
|                    |   | De 6 a 12 meses                | 14 días de salario  |
|                    |   | Año 1                          | 19.5 días por año laborado.   |
|                    |   | Año 2                          | 20 días por año laborado.   |
|                    |   | Año 3                          | 20.5 días por año laborado.   |
|                    |   | Año 4                          | 21 días por año laborado.   |
|                    |   | Año 5                          | 21.24 días por año laborado.  |
|                    |   | Año 6                          | 21.5 días por año laborado.   |
|                    |   | Año 7-9                        | 22 días por año laborado.   |
|                    |   | Año 10                         | 21.5 días por año laborado.   |
|                    |   | Año 11                         | 21 días por año laborado.   |
|                    |   | Año 12                         | 20.5 días por año laborado.   |
|                    |   | Año 13 y siguientes            | 20 días por año laborado.   |
| <b>El Salvador</b> | No  | Por cada año                   | 1 salario mensual.  |
| <b>Guatemala</b>   | No  | Por cada año                   | 1 salario mensual   |
| <b>Honduras</b>    | Sí; 8 salarios.                               | De 3 a 6 meses                 | 10 días de salario  |
|                    |   | De 6 a 12 meses                | 20 días de salario  |
|                    |   | Mayor de 1 año                 | 1 mes de salario por cada año de trabajo o fracción no menor de seis meses. |
| <b>Nicaragua</b>   | Sí; 5 meses.                                  | 0-3 años                       | 1 mes de salario por cada año.  |
|                    |   | >4 años                        | 20 días por cada año adicional.   |
| <b>Panamá</b>      | Sí; 7 salarios.                               | 2 semanas a 3 meses            | 1 semana de salario   |
|                    |   | 3 meses a 1 año                | 2 semanas de salario  |
|                    |   | 1 años a 2 años                | 1 mes de salario  |
|                    |   | 2 años a 4 años                | 2 meses de salario  |
|                    |   | 4 años 6 años                  | 3 meses de salario  |
|                    |   | 6 años a 10 años               | 4 meses de salario  |
|                    |   | 10 años a 15 años              | 5 meses de salario  |
|                    |   | 15 años a 20 años              | 6 meses de salario  |
|                    |   | 20 años o más                  | 7 meses de salario  |

Fuente: CIEN (2004).

### 9.1.3.2. Los costos del sistema tributario

Los impuestos son costos que los trabajadores y empresarios tienen que pagar para que el Estado funcione; y el seguro social es un costo que los trabajadores y empleadores deben cubrir para agenciarse una pensión o un seguro de enfermedad, entre otras cosas. El problema, desde el punto de vista de la oferta de formalidad, es que mientras más altos sean los montos a pagar en estos rubros, menor será el incentivo para la oferta y la demanda laboral formal. Claro, suponiendo que se mantiene constante la calidad del servicio. Es decir, a menos que exista un incremento perceptible en la calidad del servicio público, producto del impuesto o el pago del seguro social, tanto el trabajador como el empresario tendrán incentivos a evitar este pago.

Shneider, Neck y Hofreither (1989) resaltan que una mayor tasa impositiva marginal incrementa la oferta laboral en la economía informal, y ante mejores salarios y condiciones laborales en la economía formal, la oferta laboral en la economía informal disminuye. Sin embargo, si la mejora en las condiciones laborales aumentan demasiado los costos de tener empleados, entonces la demanda laboral bajará, obligando a los trabajadores potenciales a buscar empleos en la informalidad.

Antes de iniciar, debe recalcarse que el enfoque económico de la informalidad contrasta costos con beneficios. Si la política fiscal fuera altamente costosa pero, al mismo tiempo, esta formalidad fuera condición directa para alcanzar grandes beneficios, podría ser que la política fiscal no fuera un determinante importante de la informalidad. Ahora bien, si la política fiscal, mediante comparación internacionales, no resultara tan costosa, pero no involucra ningún beneficio tangible a la población, sí se tendría que afrontar el hecho que la política fiscal es un determinante importante de la informalidad.

**Inestabilidad fiscal.** La inestabilidad de reglas fiscales afecta la inversión.<sup>56</sup> Dado que los déficits fiscales han sido un problema constante en casi todas las administraciones anteriores, esto ha motivado a cambios constantes en materia tributaria, los cuales dificultan la planificación a largo plazo e impiden la consolidación de procesos a nivel meta, de allí que afectan de manera directa la competitividad. Hemos atravesado varias reformas fiscales desde la firma de los Acuerdos de Paz y será necesaria una nueva, de allí que ésta debe tener los elementos necesarios para que, asegurando los suficientes ingresos para el Estado, sin afectar la competitividad, tenga los elementos suficientes para ser estable. AGEXPRONT (2004).<sup>57</sup> Limitar la capacidad de planificación financiera de las empresas, especialmente cuando estamos hablando del interés de inversionistas extranjeros de venir a Guatemala, implica la limitación de generar empleos formales.

**Los impuestos directos.** El impuesto directo más conocido y de mayor importancia en la estructura fiscal en Guatemala es el Impuesto sobre la Renta -ISR-. Este impuesto grava las

---

<sup>56</sup> Véase, por ejemplo, el hecho que de 1999 al 2005, según la SAT, se han realizado más de 100 reformas a la legislación fiscal guatemalteca, entre Decretos del Congreso de la República, resoluciones de la Corte de Constitucionalidad, Acuerdos Ministeriales, Acuerdos Gubernativos, Acuerdo de Directorio, Resolución de Directorio, Acuerdo de Superintendencia.

<sup>57</sup> Este párrafo se refería a la que finalmente daría luz al IETAAP. Sin embargo, ahora, de cara a la desaparición del IETAAP, el mismo deberá ser sustituido.

rentas generadas en el territorio nacional que obtenga toda persona individual o jurídica, nacional o extranjera, domiciliada o no en el país que provenga de la inversión de capital, del trabajo o de la combinación de ambos. El régimen general del ISR contempla un régimen simplificado con tarifa del 5% sobre la renta imponible. Este es un régimen optativo ya que se puede optar por el régimen del 31% sobre la renta neta. Este régimen tiene más procedimientos a cumplir que el régimen del 5%. Los contribuyentes bajo el régimen del 31% deben presentar el detalle de sus ingresos, costos y gastos en medio magnético o electrónico de forma anual a la SAT y efectuar sus pagos de forma trimestral.

En cuanto al Impuesto Extraordinario y Temporal de Apoyo a los Acuerdos de Paz, IETAAP, el mismo surge como mecanismo de soporte del ISR, ante la desaparición del Impuesto a las Empresas Mercantiles y Agropecuarias, IEMA, que fue el sustituto del Impuesto de Solidaridad, Extraordinario y Temporal, ISET. El impuesto se genera por la realización de actividades mercantiles o agropecuarias. La base imponible de este impuesto la constituye, la que sea mayor entre: a) La cuarta parte del monto del activo neto; o, b) La cuarta parte de los ingresos brutos. En cuanto al tipo impositivo, es variable:

- Del uno de julio al treinta y uno de diciembre de dos mil cuatro, dos punto cinco por ciento (2.5%).
- Del uno de enero de dos mil cinco al treinta de junio de dos mil seis, uno punto veinticinco por ciento (1.25%).
- Del uno de julio de dos mil seis al treinta y uno de diciembre de dos mil siete, uno por ciento (1%).

Respecto al IUSI, el Impuesto Único Sobre Inmuebles, el impuesto recae sobre los bienes inmuebles rústicos o rurales y urbanos, integrando en los mismos: el terreno, las estructuras, construcciones, instalaciones adheridas al inmueble y sus mejoras; así como los cultivos permanentes.

**Tabla 23**  
**Tasa del IUSI**

| Valor inscrito                  | Tasa del impuesto |
|---------------------------------|-------------------|
| Igual o menor a Q.2,000.00      | 0%                |
| Entre Q.2,000.00 y Q.20,000.00  | 2 por millar      |
| Entre Q.20,000.01 y Q.70,000.00 | 6 por millar      |
| De Q.70,000.01 en adelante      | 9 por millar      |

Fuente: elaboración propia a partir del Decreto 15-98.

**Los impuestos indirectos.** Estos impuestos afectan los precios relativos de los productos, haciendo que las condiciones competitivas del mercado tiendan a crear incentivos para que los productores marginales se ubiquen dentro de la economía informal, ante problemas en la fiscalización por parte de la autoridad fiscal. Esto se debe a que al producir y comerciar, en la informalidad, los productos no se sujetan al cumplimiento de los pagos del Impuesto al Valor Agregado -IVA-, por ejemplo, ni de ningún otro impuesto, y ello abarata sus productos en relación a los mismos productos producidos en la formalidad.

El IVA se paga en toda venta formal de bienes muebles e inmuebles, las importaciones, la prestación de servicios, el arrendamiento de inmuebles, la donación y las adjudicaciones de bienes muebles o inmuebles en carácter de pago. La tasa a pagar es equivalente al 12%. Este impuesto goza de varias excepciones como por ejemplo las que tienen algunas organizaciones no lucrativas autorizadas, misiones diplomáticas, universidades. Actividades como las exportaciones, las importaciones de ciertas organizaciones como las cooperativas relativas a su actividad, entre otras varias. En el caso de la informalidad, una de las exenciones más importantes es la que se refiere a la de ventas en los mercados cantonales que no excedan a los Q.100.00. El pago del impuesto es mensual y se paga la diferencia entre el total de débito fiscal (facturas o documentos emitidos) y el total de crédito fiscal (facturas o documentos recibidos). Únicamente se reconoce como crédito fiscal a las facturas, notas de débito, recibo de importaciones o escrituras públicas que se encuentren registradas en el libro de compras.

Para el pago del IVA existe el régimen del pequeño contribuyente, que son las personas cuyo régimen de ventas no supere los Q. 60,000 anuales. Los pequeños contribuyentes están obligados a realizar todos los trámites establecidos por ley como el inscribirse en el Registro Tributario Unificado, afiliarse al régimen de pequeño contribuyente, afiliarse al impuesto del ISR y otros específicos a la actividad que realicen. También los pequeños contribuyentes deben de emitir facturas y otros documentos de acuerdo a la ley del IVA y llevar los libros correspondientes. El pequeño contribuyente puede escoger entre dos regímenes, el régimen simplificado de declaración anual que es pagado trimestralmente a una tasa del 12% sobre la base imponible. Además el contribuyente debe hacer una declaración anual en el mes de febrero donde se detallen los créditos y débitos fiscales del año anterior. El otro régimen al que se pueden suscribir es el de régimen simplificado cuota fija trimestral, el cual cada trimestre se paga una cuota equivalente al 5% de sus ingresos totales por ventas. Para cambiarse del régimen del pequeño contribuyente al de contribuyente normal no se necesita más que notificar a la SAT de dicho cambio. Un problema con la distinción entre el régimen del pequeño contribuyente y el contribuyente normal es que una vez los ingresos superan los Q60,000 se cambian nuevamente las reglas del juego y eso dificulta a los pequeños empresarios ya que tendrán que contratar personas que les asesore sobre los cambios y cambiar sus prácticas de pago (especialmente si se encontraban en la opción del 5%). Esto puede representar costos en términos monetarios y de tiempo incluso si el aumento en los ingresos anuales no supere por mucho el límite de los Q60,000.

Otro punto importante para lograr que los impuestos como el IVA puedan ser introducidos efectivamente es reconocer que su introducción sólo puede lograrse si se promueve a lo largo de todos los oferentes y se fiscaliza a todos ellos. Este es el caso de mercados tan competitivos como San Francisco El Alto, en donde sería inútil el promover el cobro del IVA yendo de comerciante en comerciante. Debido a que es tan competitivo, se obtienen ganancias normales, de allí que la imposición del IVA implicaría trasladarlo al precio o de lo contrario el comerciante no seguiría en el negocio. Pero si sólo un comerciante o unos pocos trasladan el IVA al precio final, no venderán nada, ya que es fácil en dicho mercado encontrar bienes iguales al precio sin IVA. Esto haría que si la SAT le llegase a cobrar el IVA a los comerciantes de San Francisco El Alto de, forma descoordinada, no obtendría ningún resultado positivo.

Otro ejemplo importante de cómo los impuestos pueden desincentivar a las personas a formalizarse es el del IVA sobre la vivienda. El pago del 12% del valor de la tierra, en concepto de impuesto al valor agregado, resulta demasiado costoso de pagar para muchas familias. Ello las orilla a la informalidad de la posesión sin propiedad.

**Tabla 30**  
**Análisis del impacto del cambio de régimen del pequeño contribuyente**

| Estado de Resultados Resumido   | Caso A      | Caso B -gastos sin facturas- | Caso C -gastos con facturas- |
|---|-------------|------------------------------|------------------------------|
| <b>Ingresos</b>   | Q 59,500.00 | Q 60,500.00                  | Q 60,500.00                  |
| <b>Gastos</b>   | Q 30,000.00 | Q 30,000.00                  | Q 30,000.00                  |
| <b>ISR -5%-</b>   | Q 2,975.00  | Q 3,025.00                   | Q 3,025.00                   |
| <b>IVA</b>  | Q -         | Q 6,482.14                   | Q 3,267.86                   |
| <b>Ganancias tras impuestos</b>   | Q 26,525.00 | Q 20,992.86                  | Q 24,207.14                  |
| <b>Caída en las ganancias</b>   |             | 21%                          | 9%                           |
| <b>Carga tributaria</b>   | 5%          | 16%                          | 10%                          |
| <b>Pago adicional de impuestos por un incremento de Q.1,000 en ventas</b> | Q -         | Q 5,532.14                   | Q 2,317.86                   |
| <b>Incremento en el pago de impuestos</b>                                 |             | 220%                         | 112%                         |

Fuente: elaboración propia.

**Gradas impositivas o cambios en los regímenes tributarios.** En uno de los grupos focales mantenidos en el interior del país, una empresaria del oriente del país nos comentó sobre los problemas de tener que afrontar el cambio de régimen, de pequeño contribuyente a contribuyente normal, debido a que había superado los Q.60,000.00 de ventas anuales. Esto se explica en la **Tabla 30**:

- El Caso A representa la situación de la empresaria antes de haber superado los Q.60,000.00 de ventas anuales.
- El Caso B representa la situación de la empresaria cuando ya logró superar los Q.60,000.00 de ventas anuales. En este caso, se supone que sus compras las realiza en mercados cantonales. Si suponemos que la empresaria abre su negocio durante 300 días, podríamos suponer que logra ampararse a la exoneración fiscal de ventas de menos de Q.100.00 en mercados cantonales. Sin embargo, esto afecta su pago de impuestos, ya que no tendría facturas que le permitan deducir gastos.
- El Caso C representa la situación de la empresaria cuando ya logró superar los Q.60,000.00 de ventas anuales. En este caso, a diferencia del anterior, se supone que la empresaria va a comprar a locales que sí extienden factura, lo cual le permite deducir gastos.

Como se ve, con el cambio de régimen tributario, la empresaria debe pagar más impuestos y se reducen sus ganancias entre un 9% y un 21%. En el Caso B, un incremento de Q.1,000.00 en las ventas hace que pague Q.5,532.14 más en impuestos; en el Caso C, paga Q.2,317.86 adicionales en impuestos. Estos incrementos, implican un aumento en el pago de impuestos que está entre el 112% y el 220%.

Si en el Caso A, la empresaria se encontraba ganando suficiente para cumplir con los gastos mínimos para su familia, nos damos cuenta que el Caso B y el Caso C implicarían una reducción que, o la forzarían a reducir sus gastos anuales, o la forzarían a informalizarse para seguir cumpliendo con sus responsabilidades familiares. Esto definitivamente desincentiva a los pequeños contribuyentes a mejorar sus negocios, ya que si lo hacen gradualmente, se verían con una reducción importante en sus ganancias.

**Una administración estatal eficiente puede reducir la informalidad.** Schneider, Neck y Hofreither (1989) demostraron que la economía informal también está determinada por las tasas de detección de los informales y por el monto de la penalización por operar en la informalidad. Esto quiere decir que si el riesgo de ser informal es muy alto, es probable que esta actividad disminuya. Mejorar los mecanismos e instituciones de fiscalización, tanto del Estado como de los ciudadanos, así como hacer más efectivo el sistema de justicia, puede ayudar a reducir las tasas de informalidad. La falta de una administración judicial y fiscal disciplinada y eficiente puede ser una causa importante de la informalidad.

En Guatemala, especialmente en sus departamentos, la administración fiscal no siempre obedece a las funciones para las cuales fue creada. No es raro que en ciudades del interior los informales usualmente cumplan con las obligaciones que sus municipalidades les imponen, pero pocas veces cumplen con las obligaciones que el gobierno central les impone. En general, las dependencias del sistema tributario del gobierno central fiscalizan preferentemente a aquellos negocios o empresas que se encuentran en un local fijo -casas, centros comerciales, edificios, etc.- pero no a los negocios de la calle<sup>58</sup>. Ello ocasiona un sistema poco equitativo que genera costos para los negocios y trabajadores formales y una mayor competitividad para los informales.

---

<sup>58</sup> Información obtenida de las investigaciones realizadas en Huehuetenango, Quetzaltenango, Sololá, Panajachel y San Francisco el Alto, en Guatemala, por el CIEN. Diciembre de 2005 y enero de 2006.

#### Cuadro 4

##### ¿Por qué se ocultan los informales de ser registrados?

Dentro de la concepción económica de la informalidad, la decisión de producir en este sector se da cuándo el sujeto que toma la decisión percibe mayores beneficios de los costos que incurre en operar en la misma. Para simplificar el análisis y derivar una comprensión del fenómeno supongamos que el individuo desea maximizar su beneficio sujeto a una restricción de costos. El individuo logrará resolver este problema si el beneficio adicional de operar en la informalidad excede al costo de permanecer en este régimen.

Dada la definición que utilizamos para la informalidad, los costos marginales de permanecer en este régimen dependerán de la eficiencia de ser descubierto por las autoridades oficiales que obligarán el cumplimiento de la ley. Sin embargo, este suceso depende directamente de la probabilidad de ser descubierto y del costo que este representa para el informal. Por lo tanto, el individuo permanecerá en el sistema informal siempre que se cumpla la siguiente desigualdad.

$$(1) \quad u_i - u_f > f \cdot c$$

En la desigualdad mostrada anteriormente,  $u_i$  representa el beneficio que le genera al individuo permanecer produciendo en el sector informal. Por su parte  $u_f$  representa el beneficio para el individuo de operar en el sector formal. Los costos de ser descubiertos por las autoridades se representan por  $c$  y  $\phi$  es la probabilidad de ser descubierto. El sujeto decidirá por producir en el sector informal si  $c$  o  $\phi$  son bajas, o si  $u_i$  es alta. Este análisis nos provee de grandes lecciones. El sector informal se incrementará a medida que los beneficios que se perciban por trabajar en él sean más altos. Esto quiere decir, mientras existan mayores costos para la formalidad y menores fuentes de ingresos por bienes formales, entonces existe el incentivo para operar informalmente. Por otra parte, si la probabilidad y los costos de ser capturado como informal por parte de los individuos es muy alta, entonces se reducirá la cantidad de economía informal.

Este análisis, aunque ilustrativo, no abarca todos los escenarios de la informalidad. Primero, describe el fenómeno tomando en cuenta dos sectores que son sustitutos: el sector informal y el sector formal. Esto puede ser contrario a la realidad, donde parte de la producción de bienes en la economía informal requieren de insumos que son producto del mercado informal. Segundo, el individuo puede dividir parte de su tiempo para trabajar en ambos sectores; no necesariamente trabaja sólo en el sector informal o en el sector formal, por lo que crea una combinación óptima de beneficios provenientes de ambos sectores. Tercero, no refleja de forma específica los costos de la informalidad, los cuáles son demasiado amplios, como los costos implícitos de las tradiciones, de las costumbres o de la moral. Cuarto, no presenta un análisis descriptivo del proceso, describiendo las instituciones relacionadas y el proceso por el cuál el sujeto se relaciona con la informalidad.

Fuente: elaboración propia con información de Adrián Guisarrí (1989).

**El proceso tributario genera costos.** Schneider y Neck (1993) han demostrado que el proceso tributario también puede ser un factor que influye en la informalidad. Ellos concluyen que un sistema impositivo complejo, con tasas diferenciadas y sistemas de exoneraciones fiscales complejos, puede incrementar la magnitud de la economía informal, ya que los costos de cumplir con el proceso tributario, sumado al mismo pago de los impuestos, encarecen la permanencia en la formalidad. En general, la tramitación de registros fiscales, como el Número de Identificación Tributaria -NIT-, el mantenimiento de una contabilidad sobre ventas, la obtención de un certificado para emitir facturas, la medición del porcentaje de ingresos que se debe tributar al Estado, entre otros procedimientos, no solo son procesos costosos, sino que difíciles de llevar a cabo para muchas personas.

Por ejemplo, para obtener el Número de Identificación Tributaria -NIT- y la aprobación de los libros contables, hay que seguir alrededor de 17 pasos y tomarse 4 horas (Urizar, 2004). A ello hay que agregar que se requiere ser alfabeto para realizar estos trámites y se deben tener conocimientos de matemáticas entre los cuales se encuentra el manejo de porcentajes. Una vez formalizada la empresa en el sistema tributario, es necesario darle un seguimiento a los gastos e ingresos por medio de un sistema de contabilidad que culminará con el pago de los impuestos.

Debe reconocerse que ha habido avances, relativos avances. Actualmente resulta sencillo realizar el pago de impuestos mediante la plataforma tecnológica de Banca-SAT, que permite realizar los pagos vía Internet. Pero este avance, aunque importante para muchas empresas y ciudadanos con acceso a Internet y todos los recursos para su uso (alfabetismo, computadora, conocimientos de computación, acceso a Internet, etc.), resulta un avance imperceptible para empresarios, que por encima de la exención del *minimum vital*, se encuentran al margen del Internet y cualquiera de los recursos necesarios para su uso.

### **9.1.3.3. Los costos de las regulaciones**

A medida que existen más requisitos para formalizarse, como licencias, regulaciones laborales, restricciones para emplear trabajadores extranjeros y barreras comerciales, el tamaño de la economía informal será mayor (Schneider y Enste, 2002).

Esta conclusión la comprobó Hernando De Soto (1986) en un experimento realizado en Perú, el cual consistió en establecer una empresa formal, ficticia, siguiendo todos los requisitos establecidos por la ley. Este proceso le llevó al equipo de De Soto, 289 días, trabajando seis horas diarias. El mismo experimento, realizado en Tampa y New York, Estados Unidos, solo les tomó entre tres y cuatro horas.

Jonson, Kaufman y Shleifer (1997) descubrieron en sus experimentos que existe una correlación entre la cantidad de regulación y el tamaño de la economía informal, aunque ello también depende de la capacidad del Estado de hacer cumplir las regulaciones (Alejandro Portes, 2004).

En el caso de Guatemala, los costos en tiempo y en acciones que hay que hacer para crear una pequeña empresa formal ya se ha explicado anteriormente. En forma de resumen se



puede decir que son alrededor de 30 días hábiles y 46 pasos a seguir; sin tomar en cuenta los costos monetarios. Ahora bien, los costos de la regulación no termina con lo trámites necesarios para abrir un negocio. Todo lo contrario, no hacen más que continuar durante la vida de la empresa, e incluso en el momento de su disolución. La regulación de Guatemala no se caracteriza por la facilidad de hacer negocios precisamente. En el informe del Doing Business del 2006, elaborado por el Banco Mundial, Guatemala ocupó el puesto 109 de 155 países. Es evidente que ante una excesiva regulación se hace más dificultoso empezar y operar una empresa formal. Ya se habló anteriormente de los problemas que causan la rigidez laboral y el pago de impuestos. Aparte de esos tenemos que añadir las deficiencias que existen en los mecanismos que hacen respetar los contratos, lo que incrementa los costos de las empresas en la medida que el resolverlos cueste mucho dinero y tan importante como ello, mucho tiempo.

En el caso de la disolución de las empresas, específicamente en el caso de la quiebra, la regulación actual no funciona y como dice Urizar (2004) la legislación que aplica se encuentra en el Código Procesal Civil y Mercantil, y esto debe ser cambiado porque simplemente es inoperante. No existe una Ley de Quiebras. Además, el exceso de trámites y la falta de automatización complican este proceso. Una legislación que hace muy costosa la salida de las empresas impide al mismo tiempo la entrada de estas, porque ¿quién estaría dispuesto a entrar a un mercado en el cual le va a ser muy difícil salirse si es necesario? Este tipo de regulaciones también podría incentivar al establecimiento de empresas informales en vez de formales.

El rango de discrecionalidad que puedan tener los funcionarios públicos puede determinar la influencia de la normativa sobre el tamaño de la informalidad. Si la ley le confiere al funcionario público discrecionalidad en la aplicación de las regulaciones, el resultado de la normativa sobre la economía informal puede ser ambiguo. Por una parte, aumenta la incertidumbre sobre la forma en la cual se hace cumplir con las normas. Ello puede inducir a las empresas a trabajar en la informalidad, donde la estabilidad de las instituciones informales es mayor, aunque la certeza respecto de actos arbitrarios de la estructura formal es más grande. Por otra parte, si existe la posibilidad de negociar con los funcionarios, entonces se pueden reducir los costos de la normativa y de la economía informal, a costa de elevar los niveles de corrupción dentro del Estado. Esto ha quedado de relieve, por ejemplo, en la administración aduanera de Guatemala, en la cual es sabido que existe discrecionalidad a la hora de otorgar licencias, llegando incluso a que los agentes aduanales han recibido pago por dar las mismas<sup>59</sup>.

#### **9.1.3.4. Análisis de organización industrial: Costos de transacción**

Además de los problemas que se detallaron anteriormente, nos ha interesado analizar brevemente una faceta del problema a partir de la rama de Organización Industrial, para determinar cómo la legislación afecta la diversidad de los arreglos organizacionales que las empresas establecen para hacer más eficientes y efectivas sus operaciones. Según Ronald Coase (1937), la necesidad de empresas en un sistema descentralizado como el de libre mercado, el cual se basa en la información dispersa del sistema de precios, se fundamenta

---

<sup>59</sup> Nueva modalidad para ser agente aduanero; Prensa Libre; 13 de agosto de 2005.

en que las empresas logran disminuir costos que en el mercado no pueden disminuirse. Estos costos son los de utilizar el mercado, los cuales son conocidos como costos de transacción. Entre dichos costos podemos mencionar: los costos de ubicar proveedores o clientes; descubrir los precios relevantes; incurrir en el establecimiento continuo de contratos, etc. Por ejemplo, en lugar de tener que incurrir en costos en buscar constantemente en el mercado a los proveedores de cierta materia prima, las empresas tenderían a agrupar dentro de sí a los proveedores, haciendo que la empresa se ahorre los costos de búsqueda.

Estos son los principales conflictos que se encuentran con la formalidad guatemalteca a partir de esta interpretación:

### **Jornada Laboral.**

Entre los costos de transacción más importantes que se mencionan en industrias nuevas es el costo de las horas extras. Las horas extras, unidas a la existencia de la jornada laboral, generan sobre-costos en aquellas empresas que realizan procesos productivos continuos o exportan servicios en tiempo real. Esto se debe a que estas empresas llegan a funcionar durante 24 horas, o en horarios poco usuales, ante lo cual, la jornada laboral encarece su realización, ya que necesariamente se incurre en la necesidad de pagar horas extras. Como se observa en las siguientes tablas (**Tabla 31 y Tabla 32**), Guatemala cuenta con una de las jornadas más cortas de la región -48 horas-. Esto hace que aunque el sobre-costos de la hora extra esté en un nivel intermedio en Centroamérica se empieza a incurrir en este costo mucho antes que en el resto de los demás países.

Se argumentará que para tener este tipo de trabajos, mejor no tener, ya que implicaría contar con trabajadores en horarios nocturnos lo cual reduce su capacidad de socialización con su familia y otras personas. Pero esta crítica supone que el trabajador laborará de forma permanente en este trabajo (lo cual no necesariamente es cierto, pudiendo encontrar mejores opciones en el futuro); que tiene familia con la cual puede perder el contacto diario (lo cual no es necesariamente cierto para todos los guatemaltecos, ya que no todos se adaptan a la visión familiar “normal”, además, esto no necesariamente afecta su capacidad de interrelacionarse con amigos o compañeros de trabajo); que no existen posibilidades de mejorar en estos empleos (lo cual no necesariamente es cierto, ya que este trabajo le generaría experiencia laboral); o que el trabajador no puede encontrar mejores opciones (lo cual no es necesariamente cierto, ya que la opción actual sería laborar en la economía informal, donde existe menos estabilidad salarial, y dependiendo del giro del negocio y en promedio, menores salarios). Este tipo de sobre-costos puede llevar a que muchas empresas incurran en prácticas informales, no cumpliendo con lo establecido en la legislación en materia de horas extras, para mantenerse en el mercado.

**Tabla 31**  
**Tipos de Jornada**

| País        | Ordinaria       |                 |
|-------------|-----------------|-----------------|
|             | Diurna*         | Nocturna**      |
| Costa Rica  | De 5:00 a 19:00 | De 19:00 a 5:00 |
| El Salvador | De 6:00 a 19:00 | De 19:00 a 6:00 |
| Guatemala   | De 6:00 a 18:00 | De 18:00 a 6:00 |
| Honduras    | De 5:00 a 19:00 | De 19:00 a 5:00 |
| Nicaragua   | De 6:00 a 20:00 | De 20:00 a 6:00 |
| Panamá      | De 6:00 a 18:00 | De 18:00 a 6:00 |

Fuente: CIEN (2004).

**Tabla 32**  
**Duración máxima de la jornada ordinaria (en horas)**

|             | Ordinaria Diurna |        | Ordinaria Nocturna |        | Mixta |        |
|-------------|------------------|--------|--------------------|--------|-------|--------|
|             | Día              | Semana | Día                | Semana | Día   | Semana |
| Costa Rica  | 10               | 48     | N/E                | 48     | 8     | 48     |
| El Salvador | 8                | 44     | 7                  | 39     | N/A   | N/A    |
| Guatemala   | 8                | 44*    | 6                  | 36     | 7     | 42     |
| Honduras    | 8                | 44*    | 6                  | 36     | 7     | 42     |
| Nicaragua   | 8                | 48     | 7                  | 42     | 7.5   | 45     |
| Panamá      | 8                | 48     | 7                  | 42     | 7.5   | 45     |

Fuente: CIEN (2004).

### **Jornada Laboral: Datos de la Encuesta**

La encuesta entre empresarios del sector informal permite ampliar la perspectiva respecto de este problema. Cerca del 100% de los trabajadores comienzan a trabajar en las mañanas. Sólo un pequeño porcentaje de los no indígenas inician labores en las tardes. La mayoría de informales inicia de cero a ocho horas de la mañana. El horario de salida o finalización tiene una distribución más variada. Un 59% de las personas salen de 19 a 24 horas. Un cuarto restante termina labores entre 13 y 18 horas.

**Tabla 33**  
**Ingreso promedio por grupo étnico y actividad económica (en Quetzales)**

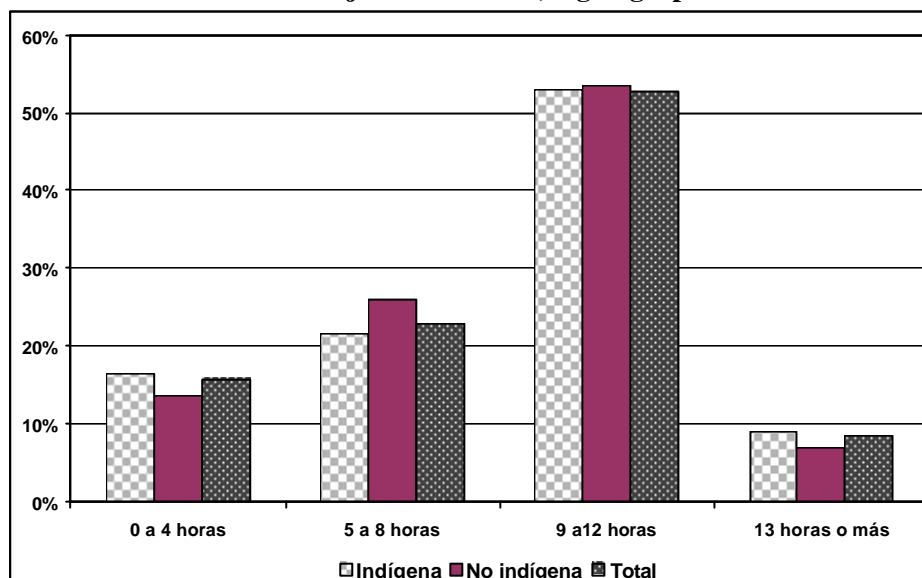
| Horario laboral | Indígena |        | No indígena |        | Total   |        |
|-----------------|----------|--------|-------------|--------|---------|--------|
|                 | Entrada  | Salida | Entrada     | Salida | Entrada | Salida |
| 0 a 8 hrs       | 83%      | 14%    | 81%         | 13%    | 82%     | 13%    |
| 9 a 12 hrs      | 16%      | 3%     | 17%         | 1%     | 17%     | 2%     |
| 13 a 18 hrs     | 0%       | 25%    | 1%          | 25%    | 0%      | 25%    |
| 19 a 24 hrs     | 0%       | 59%    | 1%          | 61%    | 0%      | 59%    |
| Total           | 100%     | 100%   | 100%        | 100%   | 100%    | 100%   |

Elaboración propia en base los resultados de la encuesta realizada.

Se realizó una medición de la jornada laboral de los trabajadores informales. Los datos indican que los trabajadores informales trabajan más horas que las establecidas formalmente. Sólo un 39% de los trabajadores laboran ocho horas o menos (un 16% trabajan cuatro horas y un 23% tiempo completo). Más de la mitad de los trabajadores trabajan entre 8 y 12 horas diarias y 8% trabajan más de 12 horas.

De los trabajadores informales que laboran medio tiempo (4 horas) un 70% lo hacen porque es el más cómodo. El 14% afirmó que laboran esta fracción de tiempo por restricciones familiares. Los que laboran más de cuatro horas escogen el horario porque es el mejor para vender y porque es el más cómodo. Estas razones totalizan alrededor de un 70% de los encuestados. Alrededor de un 10% de estos trabajadores escogen el horario porque es el que le requiere el lugar donde tiene su puesto.

**Gráfica 10**  
**Duración de la jornada laboral, según grupo étnico**



Elaboración propia en base los resultados de la encuesta realizada.

- Un elemento que debe tomarse en cuenta como un costo de transacción, es aquel vinculado con iniciar y finalizar una relación laboral, costo que no se tiene al momento de establecer una relación contractual. Como se ve en la **Tabla 33**, el principal costo diferencial que existe en la región Centroamericana es el costo de despedir a un trabajador, debido a la indemnización. Resulta que tras un año de laborar, se le debe pagar un mes de salario por año trabajado al empleado, sin límite alguno, en concepto de indemnización laboral. Este hace que comparativamente resulte más conveniente mantener relaciones comerciales y de servicios, en lugar de que exista una integración vertical y se promueva la contratación laboral.

### **Costos de medición de la productividad.**

Según Demsetz y Alchian (1972), las empresas permiten un mejor control de la productividad de los insumos y de las recompensas que se obtienen. Esto se ve dificultado mediante transacciones de mercado (o relaciones comerciales), en donde no existe un seguimiento constante de la labor que se realiza, sino que usualmente sólo se percibe el producto final de la labor. Sin embargo, debido a que existen procesos que necesitan de trabajo en equipo, resultaría demasiado conflictivo emplear el mercado, ya que la

productividad marginal de cada uno de los insumos no puede medirse por separado.<sup>60</sup> Además, disciplinar a los miembros del equipo mediante el mercado puede resultar complicado, ya que se necesitaría una evaluación de cerca de su actividad, lo cual podría sólo lograrse mediante un miembro del equipo que se especialice en monitorear el trabajo del equipo.

El impacto de un mejor monitoreo de la productividad de los insumos y de las recompensas correspondientes es que las personas involucradas en los procesos productivos tienen menos incentivos a reducir su desempeño (shirking). En este sentido, la medición de la productividad determina la productividad. Mientras mejor es el sistema de monitoreo, los trabajadores se ven más impulsados a trabajar mejor, ya que saben que el pago que recibirán sí estará vinculado con su esfuerzo.

**Tabla 34**  
**Salario por hora extra**

|                    | Extraordinario |                                     | Otros Recargos |          |          |  |
|--------------------|----------------|-------------------------------------|----------------|----------|----------|--|
|                    | Diurno         | Nocturno                            | Nocturna       | Periados | Domingos | Otros  |
| <b>Costa Rica</b>  | 50%            | 50%                                 | N/A            | 50%      | 50%      | N/A  |
| <b>El Salvador</b> | 100%           | 100%                                | 25%*           | 100%     | 100%     | N/A  |
| <b>Guatemala</b>   | 50%            | 50%                                 | N/A            | 50%      | 50%      | N/A  |
| <b>Honduras</b>    | 25%            | 75% sobre salario de jornada diurna | 25%            | 100%     | 100%     | Se paga un recargo de 50% de salario de jornada diurna por una hora extraordinaria durante horario nocturno, cuando se labora jornada diurna o mixta |
| <b>Nicaragua</b>   | 100%           | 100%                                | N/A            | 100%     | 100%     | Ninguno  |
| <b>Panamá</b>      | 25%            | 50%                                 | 75%            | 150%     | 50%      | 50% hora extraordinaria, jornada mixta (diurna)  |
|                    |                |                                     |                |          |          | 75% hora extraordinaria, jornada mixta (nocturna)  |
|                    |                |                                     |                |          |          | 75% si horas extraordinarias exceden de 3 horas diarias y 9 a la semana  |

Fuente: CIEN (2004).

Otro elemento que debe resaltarse respecto a este enfoque, es cómo interpretar la relación laboral, la cual se caracteriza como una renegociación continua, verbal y no verbal, de los términos contractuales, y en donde cualquier relación de autoridad proviene de dicha renegociación. Es decir, en esencia, despedir un trabajador sería equivalente para ellos

<sup>60</sup> Las características del trabajo en equipo, mencionados por Demsetz y Alchian (1978) son: 1) varios tipos de recursos son usados; 2) la producción del equipo es mayor que suma de las producciones individuales, y; 3) no todos los recursos utilizados en una producción en equipo pertenecen a una sola persona.

como el dejar de comprarle al proveedor de costumbre. Estos son los principales conflictos que se encuentran con la formalidad guatemalteca a partir de esta interpretación:

- El Ministerio de Trabajo establece condicionantes para la contratación por obra terminada y por plazo fijo, pues tiene bajo su potestad determinar si las actividades a contratar son “por su naturaleza” susceptibles de tal contratación. El problema que surge de limitar este tipo de contrataciones, es que no permite estructuras óptimas para el desarrollo de nuevas líneas de negocios, o la adaptación de las empresas para absorber, de mejor forma, los cambios bruscos de las industrias caracterizadas por estos fenómenos. Muchas de dichas actividades requerirán trabajadores con funciones que, “por su naturaleza”, no pertenecen a contratos por obra terminada o plazo fijo; sin embargo, dada la necesidad de evaluar la pertinencia del proyecto, es que dichos empleos debieran adaptarse a contratos flexibles (por obra terminada o plazo fijo). Debe recalcar que las excepciones no son suficientes, dado que el carácter innovador de estos procesos. Esto podría evitar la entrada de empresas de este tipo al mercado guatemalteco, promoviendo la informalidad por ausencia de oferta laboral formal.
- Un conflicto adicional a las limitaciones para la contratación por obra terminada y por plazo fijo, es la existencia de un salario mínimo, el cual resulta un desestímulo a los trabajadores de baja productividad. Como desaparece el vínculo entre su esfuerzo laboral y su salario, el trabajador no encuentra motivo alguno para incrementar su productividad, e incluso obtener una paga superior al salario mínimo. Así pues, aunque exista buen monitoreo de la productividad laboral, no existe vinculación salarial, lo cual hace preferible la contratación comercial o de servicios, las cuales podrían ser informales.
- La exigencia de que la contratación laboral mantenga una determinada estructura de pagos (aguinaldo, décimo cuarto salario y bono incentivo), dificulta la capacidad de que el sistema de incentivos responda a las necesidades específicas de productividad de la actividad productiva y del monitoreo de la misma. Cuando se obliga a un esquema fijo de incentivos, lo que se logra es destruir la capacidad de generar productividad en actividades productivas novedosas y creativas, utilizando distintos mecanismos de incentivos. Aunque esto implicaría un salario líquido menor, ante la existencia de un salario mínimo, esta posibilidad se reduce, afectando la productividad laboral de los trabajadores menos productivos, obligándolos a recurrir a la economía informal.

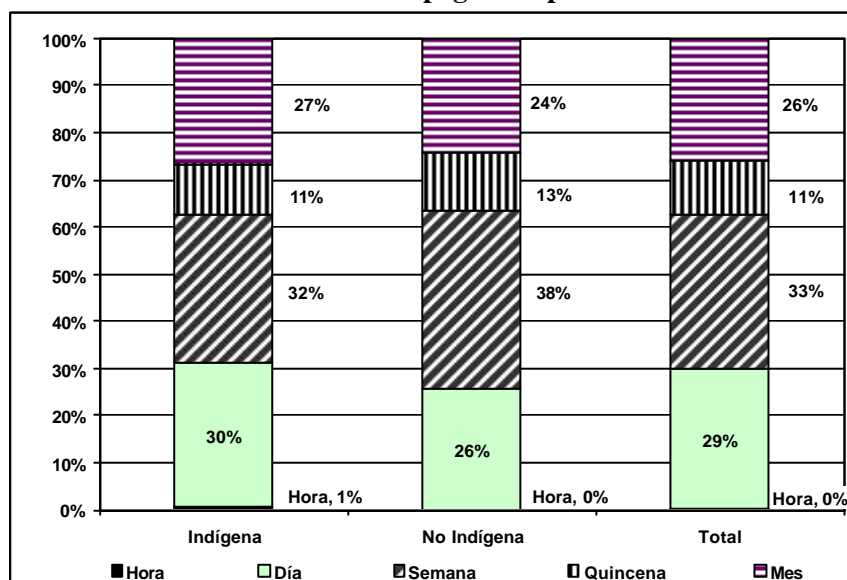
### **Condiciones laborales: Datos de la Encuesta**

Un aspecto importante a analizar es conocer cuál es el trato de los empleados informales con sus trabajadores. En esta parte se infiere sobre el grado de informalidad en las condiciones laborales. ¿Pagan prestaciones a sus trabajadores? De no ser así, ¿cómo les sustituyen los beneficios a sus trabajadores?

La mayoría de trabajadores informales trabajan solos, sin necesidad de contratar a alguien. Sin embargo, el 11% afirmó que contrataba a por lo menos algún trabajador. De estos trabajadores la mayoría son indígenas, representando un 68% de los que contratan. Al inferir sobre la cantidad de trabajadores hombres y mujeres que contrataban, se encontró que existe una diferencia estadística al contratar los trabajadores. Existe una preferencia por contratar hombres sobre mujeres. Un 70% del total de trabajadores que contratan contrataba hombres y un 41% contrataba mujeres. Esta diferencia es más amplia en los indígenas, de los cuales el 69% contratan hombres y el 37% mujeres.

Así como la mayoría de trabajadores informales laboran sin necesidad de emplear otro trabajador más, de los que contestaron que sí lo hacían la mayoría contrata a una persona. Entre un 65 y un 74% de las personas contrataban a un trabajador. Esta proporción se reduce a un rango de 20 y 28% trabajadores que contratan a dos trabajadores y un rango de 5 y 7% que contratan a más de dos trabajadores.

**Gráfica 11**  
**Periodicidad del pago a empleados**



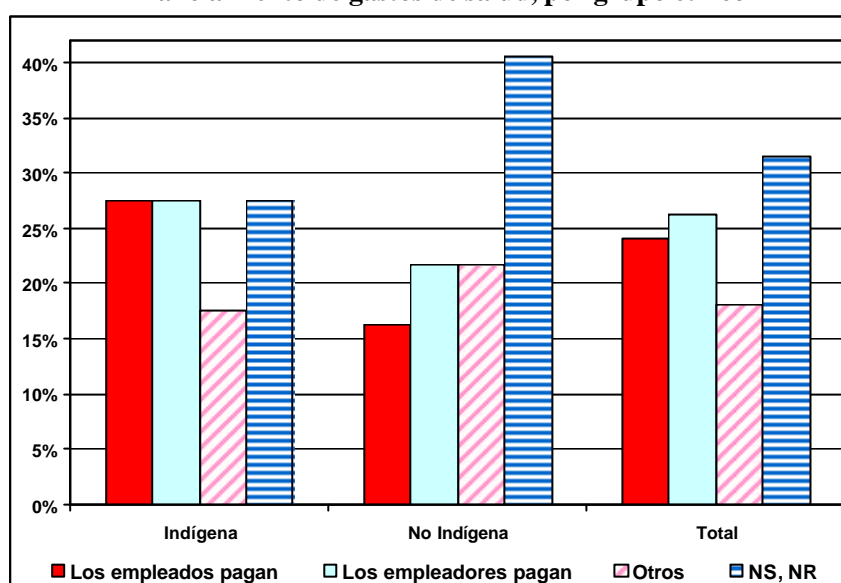
Elaboración propia en base los resultados de la encuesta realizada.

Después de determinar la cantidad de trabajadores que necesitaban una mayor fuerza laboral en sus empresas para laborar se determinó la base del pago. El 77% de trabajadores prefieren pagar por un plazo fijo. De este total, la mayoría preferirían pagar con una periodicidad semanal o diaria. Se afirmó que existía una mejor forma de controlar a los trabajadores si se paga por períodos cortos de tiempo más que por un mes. Además del pago fijo, un 18% de los trabajadores afirmaba que les pagan a sus empleados por unidades vendidas.

Se realizaron dos preguntas para aproximarse al grado de informalidad en el cumplimiento de prestaciones laborales. Primero, se preguntó respecto al pago del aguinaldo y del bono 14. Los datos muestran que la minoría están pagando estos dos sueldos. Un 19% de los que contratan trabajadores pagan aguinaldo y un 8% pagan bono 14. Segundo, se preguntó si

pagaban al IGSS y, en caso que no lo hicieran, cómo cubren sus necesidades laborales en el tema de salud. Un 2% de los que contratan más personas afirmó que cotiza al IGSS. Un 24% del resto afirmó que los empleados mismos pagan gastos de salud en casos de emergencia y un 26% afirmó que ayudan al trabajador a pagarlos.

**Gráfica 12**  
**Financiamiento de gastos de salud, por grupo étnico**



Elaboración propia en base los resultados de la encuesta realizada.

### **Reducción del oportunismo.**

El oportunismo implica aprovecharse de una situación que se encuentra mal definida entre los actores en provecho de uno de ellos y en demérito de la otra parte. Dicho oportunismo suele ser analizado dentro de la literatura como producto de marcos contractuales incompletos y donde alguna de las partes tiene la oportunidad de obtener ganancias importantes si se aprovecha de la otra parte en el contrato.

Usualmente la literatura analiza el oportunismo a partir de los siguientes elementos: 1) existencia de una inversión altamente específica; 2) existencia de contratos incompletos; 3) de cambios drásticos no previstos en las condiciones del ambiente empresarial, y; 4) que resulte rentable que una de las partes aprovechar una oportunidad, incluso si con esta acción sacrifica su reputación. Por eso mismo, muchas veces se busca disminuir el oportunismo en los contratos comerciales mediante el establecimiento de contratos laborales.

Estos son los principales conflictos que se encuentran con la formalidad guatemalteca a partir de esta interpretación:

- La institucionalidad formal laboral abre la posibilidad para que una serie de transacciones comerciales continuadas puedan ser interpretadas como una relación



laboral. Esto podría permitir una actitud oportunista para que la parte que presta el servicio desee reclamar prestaciones laborales, a las cuales no tiene legítimo derecho; además, incrementaría el costo de las relaciones comerciales mal definidas, o incluso, bien definidas.

### **Coordinación y uso de la información.**

Una vertiente distinta de organización industrial expuesta por Nicolai Foss, propone que para comprender la decisión de producción entre empresa o mercado, también debe analizarse cómo es que se administra la información.

Según este enfoque, la razón por la cual la teoría económica no ha reparado en el problema de la información como determinante de la organización industrial, ha sido su enfoque en la información privada, en la información común y en la información distribuida. Los primeros dos tipos de información suelen emplearse en teoría de juegos y se refieren a la información que sólo uno de los individuos posee y la información que se conoce que se posee en común por todos los integrantes del juego.<sup>61</sup> Por su parte, la teoría de precios se concentra en el último tipo de información, la distribuida, ya que el sistema de precios funciona de tal manera que las distintas interacciones de los actores económicos generan un precio de mercado que, aunque resulta información común a los participantes, depende de condiciones particulares que no son del conocimiento de todos los participantes.

Para comprender la importancia de la organización en empresas, Foss considera necesario introducir dos tipos de información adicional:

- **Parcialmente compartida o jerárquica.** Este tipo de información supone que existe un superior jerárquico que tiene la capacidad para determinar el mejor uso de las habilidades de un subalterno. De allí, por ejemplo, la necesidad de un director de orquesta o de un entrenador para deportes.
- **Compartida.** Es conocimiento compartido entre distintas personas. A diferencia de la información común, que se refiere al conocimiento de que existe la información, la información compartida hace referencia a que la gente comparte un mismo contenido informacional. Este puede ser, desde compartir un mismo lenguaje, hasta el compartir mismos marcos conceptuales.

Con estas dos nuevas categorías, Foss busca comprender la organización de las empresas. En cuanto a la información jerárquica, existen procesos de aprendizaje dentro de la firma, tanto de las labores productivas como de la compatibilidad entre las funciones desarrolladas por los demás miembros del equipo, esto hace que dicha coordinación se realice más fácilmente dentro de una empresa que mediante el mercado. El ejemplo del entrenador de un equipo de fútbol es claro, pero también lo podemos ver en el caso de los gerentes de las empresas al determinar las funciones dentro de sus departamentos, o a la madre de familia al determinar las tareas que desempeñarán sus hijos en el puesto de ventas. En el caso de la

---

<sup>61</sup> Para aclarar un poco a qué hace referencia este último tipo de información, se refiere a la información que los demás saben que yo sé, pero que al mismo tiempo, yo sé que sé y que sé que ellos saben.

información compartida, Foss considera que las empresas llegan a crear “constructos mentales comunes” o “culturas empresariales” que permiten una mayor productividad pues generan expectativas sobre el comportamiento de los demás trabajadores dentro de la empresa. Estas expectativas son difíciles de crear a través de transacciones de mercado, pues depende de la repetición de las transacciones. Esto es primordial para el desarrollo de interdependientes altamente calibrados, para poder generar un producto final, como es la producción de bienes tecnológicos.

Estos son los principales conflictos que se encuentran con la formalidad guatemalteca a partir de esta interpretación:

- Se cuentan con una serie de restricciones legales que limitan contar con trabajadores en el extranjero, aspecto necesario para poder generar inteligencia de mercados y poder acceder a ellos y posicionar de mejor forma los productos. Este hecho que parece despreciable resulta esencial. Sin inteligencia de mercados, sin contar con el comprador final del producto, resulta iluso creer que será posible articular hacia atrás toda la cadena productiva, lo cual hace que no se genere una serie importante de empleos formales.
- Actualmente no se cuenta con la flexibilidad legal para poder utilizar idiomas distintos al español para las relaciones laborales. Esto resulta ser una barrera importante para las relaciones laborales, en una era de mayor contacto comercial a nivel mundial, y aunque en la práctica dicha restricción es obviada por las empresas formales e informales, puede generar conflictos laborales por oportunismo ante los inspectores de trabajo.
- Lo costoso de establecer relaciones laborales en general, resulta una gran pérdida de eficiencia para la economía, ya que fuerza a una elección menos eficiente: depender del contrato comercial o de servicios. Este no permite que exista un superior jerárquico que guíe de forma óptima los esfuerzos laborales de la persona; ni que se genere una “cultura empresarial” que forme expectativas sobre el comportamiento de los otros miembros del equipo. En este sentido, los problemas de los costos de transacción señalados por Coase (1937), hace imposible la aparición de las ventajas informacionales de las empresas que señala Foss.

## 9.2. Demanda por formalidad: los beneficios de ser formal

La demanda por formalidad representa los beneficios que provienen de ser formal. Tanto los empresarios, como los trabajadores, tendrán un incentivo en convertirse y mantenerse en la formalidad en la medida que los beneficios de convertirse y mantenerse como tal aumenten. De igual forma, si los beneficios se reducen, menos interés tendrán los empresarios y trabajadores formales, en seguir siéndolo.

En principio, uno podría identificar un grupo de beneficios que las instituciones de la formalidad podría proveer: resolución de conflictos mediante las cortes; seguridad y cumplimiento de la ley y los contratos mediante la policía y las cortes; acceso a mayores mercados, tanto dentro como fuera del país; acceso a instituciones contractuales privadas más complejas, como créditos con instituciones extranjeras.

### 9.2.1. Beneficios cívicos de la formalidad

Por definición, el civismo es el celo por las instituciones e intereses de la patria (RAE, 2005). La formalidad genera un proceso cívico, donde las personas no sólo cumplen con sus derechos y obligaciones, sino las hacen legítimas. Lo que North (North, 1996) llamaría un proceso de aprendizaje y de modificación de los modelos subjetivos de interpretación. Las personas guardan respeto y compromiso de cumplir sus obligaciones y hacer cumplir sus derechos. Este tipo de beneficios, no proviene de la imposición de la norma, sino por el sentimiento legítimo que existe en el ciudadano: lo considera un deber personal.

Para lograr un beneficio cívico derivado de la formalidad debe considerarse dos actores clave: del ciudadano y del funcionario (empleado) público.

**El funcionario (empleado) público.** Hoy en día, la percepción de los informales acerca de las instituciones públicas es negativa. La burocracia e ineficiencia en la administración pública conforman algunos de los principales obstáculos a sus negocios. Si el funcionario público no está abierto para interactuar positivamente con los ciudadanos y si a nivel Meta no se valora el dialogo, es muy difícil que surjan valores cívicos.

Podemos mencionar varios ejemplos donde los funcionarios promueven la generación de valores anti-cívicos:

- La formalización de la cooperativa de artesanías afrontó el obstáculo de que el Alcalde no quiso avalar con su firma la escritura, debido a que condicionaba su firma a que las artesanías se comprometieran a participar en su partido político.
- Otro caso fue el expuesto en un Grupo Focal de La Terminal, donde la Policía Municipal de Tránsito, PMT, tomó la decisión de trasladar a los vendedores de tomates a la Central de Mayoreo, CENMA, sin iniciar un proceso de diálogo. Esta decisión unilateral les costó la ilegitimidad de su institución a la PMT, y para los

vendedores significó mayor desorden en el tráfico vehicular y una relación tensa con las autoridades.

- En el interior del país fue mencionada una infinidad de veces que la policía realiza retenes para decomisar mercancía, con el único fin de que los policías puedan dedicarse a vender posteriormente la mercancía “decomisada”.

Casos como los mencionados disminuyen los valores cívicos de los guatemaltecos. Si los funcionarios públicos valorarán como un principio la formalidad, estas actitudes serían menos frecuentes. Asimismo, si los ciudadanos la valorarán, existiría un mayor interés por involucrarse en la esfera pública.

**El ciudadano.** La forma más fácil de comprender el problema de cómo el civismo no es una fuente que promueva la formalidad, es hacerse en la intimidad de la lectura, las siguientes preguntas:

- ¿Qué significa ser guatemalteco?
- ¿Qué me hace a mí guatemalteco?
- ¿Qué responsabilidades identifico con ser guatemalteco?
- ¿Qué responsabilidad cumplo con ese ideal guatemalteco?
- ¿De dónde obtuve dichas ideas?
- ¿Las estoy inventando o las estoy copiando por haber leído u observado televisión?
- ¿Qué personas puedo recordar que ejemplifiquen dichos valores, el cumplimiento de dichas responsabilidades?

Muchas veces se tiende a pensar que la falta de civismo en un país es responsabilidad de los funcionarios públicos. Sin embargo, esto no es cierto. Debe emerger de la interacción de los individuos y las instituciones. Esto implica una interacción efectiva del individuo, del sector público y de las instituciones. La formalidad generará un beneficio cívico en cuanto los ciudadanos participen activamente en la vida pública. Como bien fue resaltado en un grupo focal de trabajadores informales: *“La culpa es de ellos (los funcionarios y autoridades de las instituciones públicas) por no hacerse presente en nuestras actividades (económicas y sociales) y la nuestra (los trabajadores informales) por la falta de organización y participación en la esfera pública”*. Muchas veces, lo último se debe a indiferencia; otras, a que las instituciones formales, para implementar dicha organización, resultan problemáticas, porque la justicia no ampara lo suscrito.

### **9.2.2. Beneficios comerciales de la formalidad**

Una de las características propias de la informalidad económica es el tamaño limitado de los mercados que atiende. Situación que no resulta sorprendente cuando se considera que muchas de estas actividades se realizan en un contexto caracterizado por densas redes sociales que facilitan el intercambio y ayudan a reducir los costos de transacción. En la medida que los mercados crecen, dichas redes sociales ya no son capaces de cumplir su función de reducir los costos de transacción y facilitar el comercio. En la medida que el intercambio empieza a tomar las características impersonales, se hace necesario dedicar

más recursos para medir los atributos de los bienes intercambiados y hacer cumplir lo pactado. Llegado ese punto, los mecanismos voluntarios de auto-cumplimiento (Klein, 1995) dejan de ser efectivos y se hacen necesarios nuevos arreglos institucionales que permitan lidiar con la delegación de funciones y el cumplimiento de obligaciones en contextos diferentes a los que el empresario está acostumbrado. Una manera común de resolver estos problemas es mediante redes familiares, códigos de conducta, asociaciones empresariales, etcétera. Estas formas involucran, de una manera u otra, elementos voluntarios con mecanismos semi-coercitivos de cumplimiento.

Mientras más complejo se torne el intercambio; más importantes sean las grandes inversiones en capital, tecnología o conocimientos; y, más necesario sea el acceso al financiamiento, mayor es la necesidad de algún tipo de institución política que garantice el cumplimiento de las obligaciones, que vele por el respeto de los derechos de propiedad y que imparta justicia. Condiciones que no pueden garantizarse en ausencia de una autoridad política que tenga el monopolio de la fuerza. Al final de la historia, la complejidad del sistema de intercambio, la especialización y la división del trabajo, con las ventajas de productividad y eficiencia que pueden conllevar, dependen de la posibilidad de existencia de un sistema impersonal de transacciones donde el cumplimiento de las obligaciones y el respeto de los derechos de propiedad sea garantizado por una agencia externa con poderes coercitivos.

La perspectiva descrita en los párrafos anteriores permite evaluar la demanda potencial por formalización que podría surgir de manera espontánea dentro del sector informal. Uno de los primeros ejemplos que viene a la mente es el de los productores agrícolas que intentan acceder a un mercado más amplio y complejo que el de sus propias comunidades. La primera posibilidad es recurrir a intermediarios que corran con los costos de transacción que conlleva operar en dichos mercados. Estos serían los conocidos “coyotes”. Dejando que sean estos intermediarios los que corran con los costos de adaptarse a un mercado de esas características. O bien, correr a nivel individual con dichos costos. Si la estructura de intercambios lo permite, intermediarios o productores seguirán asegurando el cumplimiento de las obligaciones y la protección de sus derechos mediante mecanismos informales, aunque un poco más sofisticados, dadas, las características del nuevo mercado. La descripción de Murakami (1996), de los mayoristas de verduras en el mercado de Sololá, es un ejemplo vívido de lo que se describe en los dos párrafos anteriores.

Sólo cuando la complejidad del mercado hace necesario el intercambio impersonal, dichos intermediarios o empresarias tendrán necesidad de recurrir a las instituciones formales para realizar sus transacciones. Llegado ese momento, surge una demanda espontánea por formalización. Dicha demanda por formalización surge de manera natural cuando los beneficios marginales de seguir operando bajo restricciones informales son superados por los beneficios marginales de operar, principalmente, bajo un conjunto de reglas formales. Por tanto, puede concluirse que la demanda por formalización será una función de la complejidad de los intercambios, de los beneficios marginales de formalizarse y de la reducción de costos por recurrir a reglas formales para resolver problemas en lugar de instituciones informales.

**Complejidad del intercambio.** El ejemplo más claro de este caso es el de los productores informales que se aventuran en el mercado de las exportaciones. Aunque durante mucho tiempo ha existido participación de empresarios informales en los procesos de exportación, tal y como lo describe Murakami (1996) cuando habla de los mayoristas de verdura de Sololá en La Terminal, las transacciones no son tan complejas como para ameritar la formalización de los mismos. Según Murakami, las exportaciones de verdura se manejan mediante “mayoristas salvadoreños...(entre los mayoristas de Sololá, hay varios que llevan las verduras directamente a los mercados de El Salvador algunas veces por año (...) en esas ocasiones, reúnen a otros mayoristas compañeros para ir en la caravana de más de 10 camiones”. Sin desmerecer dicho tipo de transacciones, la complejidad de las mismas es relativamente limitada, básicamente se trata de transacciones frecuentes entre las mismas personas.

Ahora bien, si un productor o un comerciante informal descubre alguna oportunidad de beneficios participando en las complejas transacciones del comercio internacional actual, seguramente tendrá que evaluar, tarde o temprano, la necesidad de formalizarse o deberá estar dispuesto a compartir parte de sus ganancias con un intermediario que se haga cargo de la parte formal de la transacción. En el tipo de transacciones modernas rige básicamente el intercambio impersonal, donde un productor cualquiera es simplemente uno más en la larga lista de proveedores de una determinada mercancía. La “existencia” formal del exportador, la posibilidad de usar la coacción estatal para hacer cumplir sus obligaciones, permite acceder a figuras financieras y comerciales complejas que ayudan a reducir costos de transacción –como las cartas de crédito-, a garantizar tiempos de entrega y calidad de los productos, a exigir el cumplimiento de diversos estándares y a establecer contratos de largo plazo de suministro y venta.

De esa cuenta, es posible que surja de manera endógena una demanda por formalización en la medida que las economías se abren al comercio exterior y los informales descubren oportunidades de negocios que no pueden aprovecharse si uno no opera dentro de la estructura de reglas formales, donde el cumplimiento de obligaciones corre a cuenta del Estado y sus instituciones.

**Barreras de entrada.** En algún tipo de actividades, aunque la contraparte no lo demande, es necesario operar bajo la estructura de reglas formales para acceder a algún tipo de beneficio que no existiría de otra manera. Un ejemplo de esto es la devolución de impuestos indirectos a los exportadores o la repartición de una cuota de importación. En ambos casos, aunque a la contraparte internacional no le importe que su contraparte nacional no sea formal, estaría en el interés de exportadores e importadores informales formalizarse para acceder a este tipo de beneficios, que no pueden obtenerse de otra forma.

Una barrera adicional provendría de la virtual imposibilidad de exportar productos, por avión, camión o barco, sin contar con el permiso correspondiente de exportación. Siempre queda la posibilidad del contrabando, pero el mismo tiene posibilidades limitadas.

**Coordinación de la producción.** Para algunos tipos de transacciones es importante que una de las partes pueda garantizar el desempeño de la otra. Y en caso que una de las partes no cumpla con lo pactado, poder deducir responsabilidades por los daños causados. Este

tipo de garantías son importantes cuando existe poco margen de tolerancia para la variabilidad de los atributos de un bien o servicio. De manera que es importante establecer un contrato donde ambas partes se obligan a cumplir ciertos requisitos necesarios para que el intercambio se perfeccione. La imposibilidad de hacer cumplir este tipo de contratos ante la justicia limita seriamente la viabilidad de los mismos. Por tal razón, la única forma de aprovechar los beneficios que este tipo de transacciones representan es por medio de la formalización de las empresas. Lo cual genera otra razón más para que exista una demanda endógena por formalización.

Es importante recordar que en todo este tipo explicaciones acerca de la demanda por formalidad subyace una relación entre la posibilidad de administrar justicia formalmente y el auto-cumplimiento de los contratos. En la práctica, el auto-cumplimiento de los contratos sigue siendo tan importante como las cortes mismas. Las cortes y los rangos de auto-cumplimiento de los contratos son complementarios (Klein, 1996). Las primeras se utilizan sólo cuando las partes se salen de los rangos de auto-cumplimiento de los contratos, para administrar un castigo a quien no cumplió o para facilitar una renegociación. Por tanto, aunque nunca se llegue a dilucidar un problema en las cortes, es necesaria tal amenaza para que los rangos de auto-cumplimiento cumplan su función. Y para que las cortes puedan cumplir esa función es necesario que las partes reconozcan en las reglas formales el mecanismo de resolución de conflictos.

**Competencia por informalización.** El ambiente competitivo, en el cual operan las empresas informales puede conducir a una reducción en la demanda por formalizar las mismas. Mientras más grande sea la competencia del sector informal hacia el sector formal, menos incentivos habrá para permanecer en la formalidad, por parte de quienes ya están, y menos de formalizarse por parte de quienes no lo están. Los formales se ven obligados a cumplir con requisitos y costos que los informales no cumplen, que al final de cuentas los hacen más competitivos y les permite sacar del mercado a los formales. Es por ello que, mientras más grandes sean los beneficios de operar en el sector informal, más aumentará este de tamaño y más disminuirá la demanda por formalidad.

### **Datos de la Encuesta: El Mercado de Crédito**

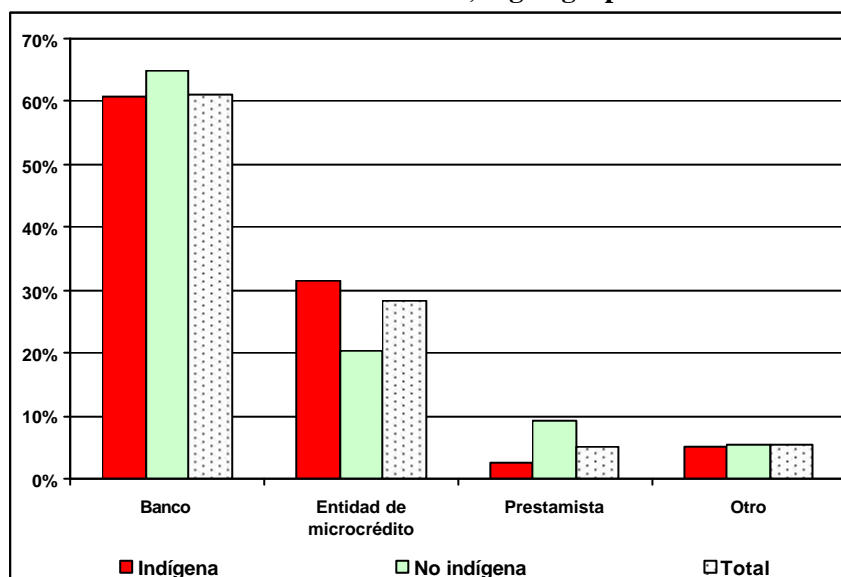
El funcionamiento del mercado crediticio es uno de los ejemplos del grado de complejidad que puede alcanzar un determinado mercado. Este tipo de transacciones son mucho más complejas que el promedio, requieren de garantías de cumplimiento futuro, ante condiciones inciertas, e imponen la necesidad de un monitoreo recíproco por parte de deudores y acreedores. En el sector informal el acceso a dichos mercados se resuelve mediante complejos mecanismos basados en la confianza, la reputación y los castigos. Se ha visto que los informales tienen alguna cantidad de capital invertido en sus empresas. Sin embargo, éste no es necesariamente físico. Al operar en la informalidad, el mercado de fondos prestables formal podría ser muy costoso. Por esta razón, en esta sección se presentarán los principales resultados inferidos de las variables relacionadas con el crédito.

Es poca la cantidad de personas que han solicitado crédito. Del total de trabajadores, el 17% han comenzado un proceso para hacerse de un crédito. Sin embargo, a pesar de ser

pequeña la cantidad, la mayoría ha contado con aprobación del financiamiento. El 86% de los trabajadores que han solicitado crédito les ha sido aprobado. Asimismo, de los indígenas que han solicitado préstamo, el 87% fue aprobado. Este porcentaje asciende a 83% para los no indígenas.

Del total de personas que solicitaron crédito, el 61% lo hizo en bancos. Las entidades de microcrédito fueron las segundas instituciones más utilizadas por los informales, representando un 28% del total de personas que solicitaron financiamiento. Al desagregar esta distribución según grupo étnico es interesante notar que los indígenas utilizan más las instituciones de micro crédito que los no indígenas. Asimismo los no indígenas hacen más uso de los prestamistas. Por último, en otras instituciones financieras se encuentran proveedores. Sólo el 4% del total de personas que solicitan crédito lo hacen con las personas que les suministran mercadería.

**Gráfica 13**  
**Fuentes de financiamiento, según grupo étnico**



Elaboración propia en base los resultados de la encuesta realizada.

Los montos que han solicitado de crédito han sido, en promedio, iguales a Q.10,097. Esta cantidad es estadísticamente significativa en grupos indígenas y no indígenas. Un indígena solicita en promedio un total de Q10,943 y un no indígena Q.7,818.

Dependiendo de la cantidad de dinero que las personas soliciten, así utilizarán las diversas fuentes de financiamiento. Mientras más dinero requiera deberán utilizar más unas fuentes que otras. Los datos encontrados indican que los bancos son más utilizados, ya que ofrecen límites de financiamiento más altos. Asimismo, este monto es muy distinto dependiendo de la fuente de financiamiento que se solicite. Un banco proporciona, en promedio Q.11,864, mientras que una entidad de microcrédito financia Q.8915. Las otras fuentes de financiamiento y los prestamistas dan en préstamo una cantidad de quetzales entre Q.2,167 y Q3,611.



El costo financiero es otro determinante del crédito de las personas. Mientras más alto sea, menor crédito solicitarán. Asimismo, éste refleja el riesgo implícito del sector informal. Los datos obtenidos indican que los informales solicitan crédito a una tasa de interés anual igual al 19%. Esta tasa es un 7% más elevada que el promedio de la tasa de interés activa promedio del mercado financiero. Esto indica una prima de riesgo para solicitar crédito en el mercado informal. Cabe decir que no existe ninguna diferencia en la tasa de interés promedio cobrada a un indígena y un no indígena. Sin embargo, al desagregar los datos por fuentes de financiamiento, un indígena paga una tasa de interés del 16% en una institución de microcrédito y un no indígena paga un 11%. Esto sucede al contrario con los prestamistas: un indígena recibe una tasa del 11% y un no indígena una del 20%. En cuanto a los bancos, la tasa de interés cobrada es similar, un 21% a los indígenas y un 23% a los no indígenas. Eso revela ciertas características de los grupos que solicitan créditos. Primero, no existe mucha diferencia en el riesgo financiero de los que solicitan financiamiento a un banco. Sin embargo, los indígenas que solicitan a entidades de microcrédito tienen una prima de riesgo financiero muy alto, en comparación a los no indígenas. En cuanto a los prestamistas, esto es lo contrario, el riesgo de los no indígenas es más alto que el de los indígenas. Resultados que pueden estar mostrando la existencia del mejor funcionamiento de las redes sociales en el caso de los indígenas que en el caso de los no-indígenas. Redes que permiten reducir costos de transacción relacionados con el cumplimiento de contratos y administración de castigos.

**Tabla 35**  
**Tasa de interés activa promedio en el sector informal**

| Etnia                   | Indígena  | No Indígena | Total     |
|-------------------------|-----------|-------------|-----------|
| Banco                   | 21        | 23          | 22        |
| Entidad de microcrédito | 16        | 11          | 16        |
| Prestamista             | 11        | 20          | 19        |
| Proveedor               | 3         | 1           | 2         |
| Otro                    | -         | -           | -         |
| <b>Total</b>            | <b>19</b> | <b>19</b>   | <b>19</b> |

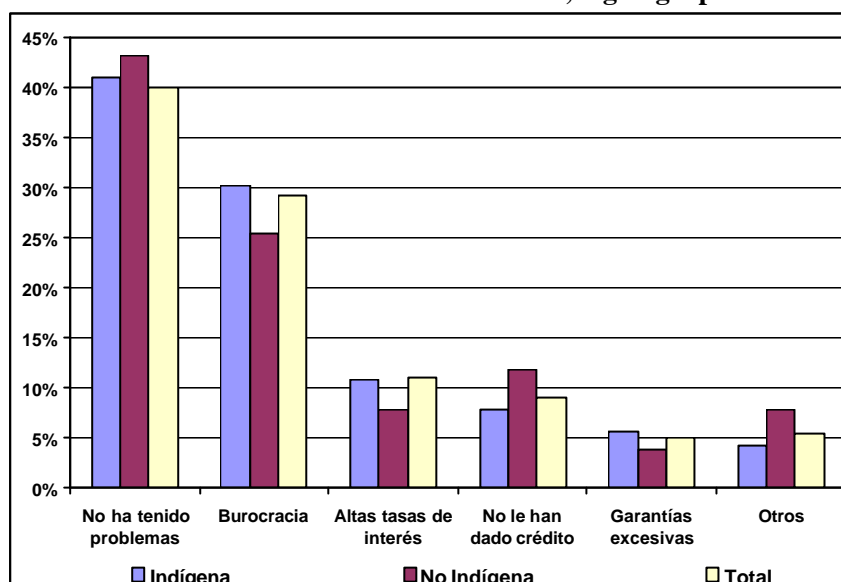
Elaboración propia en base los resultados de la encuesta realizada.

Cabe decir que el monto solicitado en préstamo es a corto plazo. En promedio las personas afirmaron que solicitaban crédito a un plazo igual a 15 meses. Esto asciende a 16 meses en los indígenas y es 14 meses en no indígenas. Al verlo desagregado por instituciones financieras, los indígenas tienden a pedir más tiempo en instituciones de microcrédito siendo el plazo promedio de 19 meses y los no indígenas un plazo de 10 meses. En cuanto a los prestamistas y otras fuentes de financiamiento, los informales tienden a solicitar plazos menores al año.

Se preguntó a las personas cuáles han sido los problemas que han tenido al solicitar crédito. La mayoría contestó que no había tenido problemas al solicitarlo. Estos representan a un 40% de los solicitantes. Los que sí afirmaron que habían tenido problemas, en la mayoría contestaron que es la burocracia. Esto quiere decir trámites muy complicados y mucho

papeleo. Sólo el 11% de las personas afirmó que el problema era la tasa de interés que cobran.

**Gráfica 14**  
**Problemas con las instituciones crediticias, según grupo étnico**



Elaboración propia en base los resultados de la encuesta realizada.

Una pregunta adicional que se realizó es la existencia de crédito fuera de las relaciones interpersonales. Se encontró que un 25% de los informales han solicitado y le han préstamos algún conocido. Este fenómeno está presente más en los grupos indígenas. Del total de indígenas encuestados, el 26% afirmó que sí lo había hecho, mientras que este porcentaje es del 22% para los no indígenas.

### 9.2.3. Beneficios laborales de la formalidad

La formalidad laboral debiera permitir el uso de instituciones mutuamente beneficiosas – entre empresarios y trabajadores-, que generen un ambiente donde se promueva: el incremento de ganancias y salarios; y, se facilite la resolución de conflictos. Sin embargo, en la actualidad, los trabajadores acuden a la informalidad por dos motivos:

- Porque no encuentran oportunidades laborales en la formalidad; y/o
- Porque la informalidad puede representarles mejores oportunidades laborales.

**Prestaciones laborales no monetarias.** Como se señaló anteriormente, en la sección de la Oferta de Formalidad, otorgar las prestaciones laborales no monetarias de la formalidad es costoso. De allí que debe evaluarse si efectivamente los trabajadores las perciben como beneficiosas. En el trabajo de campo varios comerciantes informales objetaron los beneficios derivados del pago del IGSS. Dijeron que, cuando los trabajadores afrontan un problema médico, como un accidente laboral, recurren usualmente a la consulta privada,

pagada por el empresario para quien laboran. Esto se debe a que la opción, el IGSS, implica –por experiencia y por percepción–, mayores costos: obtener puede tomarles varias semanas y la medicina es común que esté agotada. Todo esto implica que el trabajador se encontrará un largo tiempo incapacitado de trabajar, teniendo esto un alto costo de oportunidad para el empresario, de allí que prefiera llevarlo a consulta médica privada y pagarle por las medicinas, para acelerar el proceso de recuperación.

Debe reconocerse que esto no es usual, pues no todos los empresarios informales que se entrevistaron comentaron que incurrieran en estas prácticas. Esto ocurría porque existía una buena relación empresario-trabajadores; porque el trabajador tenía capital humano importante para el desempeño de sus laborales; y/o porque desempeñaba un trabajo para el cual se requiere una relación de confianza.

En cuanto al INTECAP, los trabajadores no informaron que percibieran un beneficio importante de pagarlo, debido a que no conocen del mismo, no conocen los cursos que ofrece y no perciben cómo puede beneficiarlos en nuevos proyectos productivos o en los que actualmente desempeñan.

Respecto al IRTRA, también hubo mucha insatisfacción, debido a que no está en sus prioridades dicho gasto de entretenimiento, cuando tienen necesidades más importantes, como la educación de sus hijos, pago de vivienda, alimentación, etcétera, además que implica otros gastos que no están dispuestos a realizar de manera frecuente.

**Prestaciones laborales monetarias y el salario mínimo.** La existencia de prestaciones laborales (monetarias y no monetarias) unidas a un salario mínimo ha afectado profundamente los esquemas de pago por productividad, como se mostró en la sección de la Oferta de Formalidad. Como ejemplo, puede señalarse el caso de un maquilador informal que, ante los constantes incrementos del salario mínimo y otros costos, la única forma que encontró para que su negocio no quebrara, debido a su incapacidad económica para pagar sueldos mínimos, fue hacer un trato con sus empleados mediante el cual negociaron pago por prenda producida. La empresa no sólo se volvió más productiva y competitiva, sino que el nivel de ingreso de los trabajadores aumentó.

**Resolución de conflictos.** La formalidad laboral incluye la coexistencia con organizaciones como sindicatos, figuras legales como las huelgas y los pactos colectivos, figuras que se han ideado para mejorar el nivel de vida de los trabajadores. La percepción generalizada entre los empresarios guatemaltecos sobre los sindicatos ha sido que tienen un efecto negativo en las empresas. CIEN (2004), intentó responder las siguientes preguntas respecto de dichas figuras:

1. “¿Se establecen las condiciones necesarias para que la organización sindical sea facilitadora del proceso de negociación entre trabajadores y empleador?”
2. ¿Se establecen las condiciones necesarias para que las negociaciones generen soluciones que beneficien tanto a los trabajadores como a los empleadores?”

Al analizar la primera pregunta la conclusión principal fue que los sindicatos no necesariamente representaban los intereses legítimos de los trabajadores dado que los incentivos existentes no impiden su comportamiento oportunista respecto a las empresas y sus afiliados. Al analizar la segunda pregunta se concluyó que la legislación afectaba la libertad de negociación, en cuanto a forzar y fortalecer la posición de una de las partes de forma desproporcionada. Los principales desequilibrios surgen de los privilegios que se abrogan los sindicatos, por encima de cualquier otro tipo de organización, incluso laboral y la inclinación a favor de los sindicatos en la negociación del Pacto Colectivo. En torno a este tema se identificaron una serie de prácticas que no ayudan a reducir los costos de resolución de conflictos. Por ejemplo, la posibilidad que un Pacto Colectivo no pueda convertirse en Ley para terceros; que en los contratos individuales futuros no puedan establecer condiciones inferiores a las fijadas dentro del Pacto Colectivo, y; que las medidas establecidas mediante Pacto Colectivo afecten a trabajadores que no forman parte del sindicato que lo solicitó.

Más pareciera que estas instituciones laborales hubieran sido pensadas con criterios de reinvocación que de reducción de los costos de resolución de conflictos. Parece, más bien, que estas instituciones laborales, dado lo costoso y pernicioso que son,<sup>62</sup> orillan a la población a depender cada vez más de la libre contratación en la informalidad. Además, que, crear instituciones que de entrada desconfían y hacen culpable al empresario no parece una forma adecuada de generar empleos formales.

#### **9.2.4. Beneficios de la formalidad para la resolución de los conflictos**

La demanda de un sistema de justicia oficial resulta relevante en la medida en que crece el número de personas y de transacciones comerciales en una comunidad o en una sociedad. Mientras mayor es el número de transacciones comerciales y de personas con las cuales se hacen negocios, más impersonales se vuelven éstas transacciones y más difícil se vuelve depender únicamente de la presión social y el auto-cumplimiento para hacer cumplir los contratos. Es por ello que, cuando los empresarios hacen un análisis de los costos y de los beneficios de la formalidad, la existencia de un marco oficial dentro del cual se resuelvan los conflictos, se convierte en un beneficio para formalizarse.

Este marco esta compuesto por tres factores que garantizan el cumplimiento de los contratos o el castigo a los infractores:

1. Un marco legal que garantice el cumplimiento de los contratos.
2. Los contratos mismos, en los cuales se establecen los derechos y las obligaciones de las partes contratantes.

---

<sup>62</sup> El Estado de Guatemala ha tenido que empezar a afrontar estos problemas. El depender de los contratos 0-29 y el tener que lidiar constantemente con emplazamientos, muestra que las instituciones laborales han sido incapaces para generar una buena tecnocracia, buenos servicios públicos y buenas relaciones entre tecnocracia y autoridades.

3. Jueces y policía encargados de hacer cumplir los contratos o de castigar a los infractores de los mismos, en base en la legislación vigente y en los derechos y obligaciones adquiridos en los contratos.

En Guatemala, sin embargo, no se han logrado establecer éstos mecanismos de forma efectiva. El sistema de justicia guatemalteco tiene poca credibilidad dentro de la población, especialmente en las zonas rurales. Los usos, costumbres y expectativas de las comunidades indígenas suelen tener pocas o ningunas coincidencias con los usos, costumbres y expectativas ciudadinas occidentales bajo las cuales se creó el sistema nacional de justicia guatemalteco. Uno de los principales problemas que genera desconfianza entre muchas comunidades indígenas del país es el establecimiento de multas (Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales, 1999a - 1999e) y ello se vuelve lógico si se comprende que el sistema de justicia trabaja como un juego de suma cero, donde lo que una parte gana la otra lo pierde.

Ello, sin embargo, no ha impedido que en muchas comunidades se hayan encontrado mecanismos alternos de solución de conflictos, menos costosos, más apegados a las costumbres locales y con soluciones más óptimas para las partes querellantes. Este ha sido el caso del uso de las autoridades locales -alcaldes auxiliares y presidentes de los consejos de desarrollo, entre otros- como árbitros. Lo cual no quiere decir que en las comunidades indígenas el uso de los juzgados esté totalmente descartado. Estos se utilizan en caso de conflictos muy graves, como el asesinato, los conflictos de tierra, los divorcios, los robos, entre otros.

En este aspecto, también, es importante reconocer que las soluciones privadas en el ámbito comercial tienden a buscar una solución óptima para ambas partes, pues se valora el mantener la relación de negocios. En cambio, en el sistema de juzgados una de las partes pierde y la otra gana, haciendo más difícil que la relación comercial se mantenga o sobreviva al juicio. Al respecto Axelrod (1984) dice que:

“Las transacciones de los negocios ordinarios, también, se basan en la idea de que una relación continua permite que la cooperación se desarrolle sin la necesidad de una autoridad central. Aunque las cortes [de justicia] proveen una autoridad central para la resolución de las disputas de los negocios, esta autoridad no es usualmente invocada (...) La justicia de la transacción esta garantizada, no por la amenaza de una demanda legal, sino más por la anticipación de transacciones mutuamente beneficiosas en el futuro. Es precisamente cuando esta anticipación de las transacciones futuras se rompe, que una autoridad externa es invocada.”<sup>63</sup>

Los juicios, en Guatemala, son procedimientos extremadamente caros. No sólo un juicio por un conflicto contractual puede llegar a durar hasta tres años (Banco Mundial, 2004), sino que los costos monetarios de los abogados y de los trámites son altos y los procesos complicados y muchas veces ambiguos. Entonces, para un comerciante informal resulta prácticamente imposible acceder al sistema de justicia formal, pues este le va a resultar demasiado costoso y ni siquiera tendrá la seguridad de que la sentencia le vaya a favorecer, en caso él tenga la razón.

---

<sup>63</sup> Traducción elaborada en base a la versión en inglés de Axelrod (1984).

### 9.2.5. Beneficios fiscales de la formalidad

La demanda de formalidad por razones fiscales tiene su origen en la búsqueda de nuevas oportunidades por parte de las organizaciones, en la necesidad de reducir la incertidumbre inherente a formas precarias de propiedad y en la necesidad de señalar formalidad ante otras autoridades para evitar ser víctima de actos arbitrarios.

**Legitimación de derechos de propiedad precarios.** Los derechos de propiedad otorgan a las personas control sobre sus posesiones. Sin embargo, la forma en que se ejerce dicho control y cómo las personas se apropian de los beneficios es función del marco legal formal y las restricciones informales. Debido a que ejercer ese control y apropiación de beneficios implica costos de transacción, los derechos de propiedad no pueden ser definidos, ejercidos y defendidos perfectamente en la práctica. Situación que provoca que algunos de esos beneficios no sean apropiados por sus dueños y algunas facetas de los derechos sean controladas por otros. Lo que puede hacer rentable, para otra persona, dedicar recursos para intentar apropiarse de esa porción de beneficios y de derechos que escapan al dueño de los recursos. Arreglos que, por supuesto, no son negociados entre las partes sino que surgen al margen de la ley.

Una de las formas de legitimar, frente a terceros, esa apropiación y control de cierta parte de los recursos, sobre todo frente a la autoridad pública, es mediante el pago de impuestos. Al recibir el gobierno el pago de impuestos por parte de personas que derivan sus beneficios de aprovechar las imperfecciones en los derechos de propiedad de otros, legitiman, ante los ojos de quienes pagan el impuesto, las acciones que estos hacen. Dado que este control por parte de terceros se ejerce en un margen donde no le interesa al dueño ejercer sus derechos, debido a que resulta más costoso hacerlos valer que los beneficios que recibe a cambio, una forma de generar estabilidad sobre dichos derechos por parte de quien ejerce el control residual es formalizando su situación ante el poder público. Debido a que esta formalización no puede tomar la forma de reconocimiento pleno de los derechos de propiedad, ya que la misma pertenece a otro, algunas veces toma la forma del pago de impuestos, tasas, arbitrios y otro tipo de contribuciones. Lo cual genera una demanda por formalizar, ante el fisco, operaciones que son esencialmente informales.

Esta demanda por formalidad es una forma de legitimar, ante quien ejerce la autoridad, los derechos que se obtuvieron y ejercen al margen de las reglas formales. Ejemplos de esto se ven todos los días. Desde las personas que ocupan, al margen de la ley, ciertos espacios públicos pero que contribuyen al fisco o la tesorería municipal mediante algún tipo de pago (desde el boleto de ornato hasta el piso de plaza) hasta quienes facturan montos que no venden con tal de justificar legalmente la procedencia de fondos de dudoso origen.

**Ampliación de los mercados.** Dada la naturaleza más extensa de algunos mercados formales, las organizaciones informales pueden llegar a percibir ganancias al formalizarse. Dado que la formalización tiene muchas facetas, pagar cierto tipo de impuestos puede convertirse en una forma de acceder a mercados que no se abrirían de otra manera, debido a

los altos costos de transacción que conllevan las transacciones fuera de la red tributaria formal.

El caso del IVA es un ejemplo del tipo de impuestos que puede generar una demanda por formalidad tributaria por parte de los informales. La forma de operación de este impuesto genera incentivos para que las organizaciones exijan facturas a sus proveedores, de otra manera no tendrían derecho al crédito fiscal que genera el impuesto. Ante este tipo de exigencia por un comprador formal, el vendedor informal debe evaluar los costos y beneficios de formalizarse ante el fisco. Si las ganancias que podría perder por no formalizarse son más grandes que los costos de formalizarse, surge de manera endógena una demanda por formalización por razones tributarias.

Sin embargo, dichos incentivos podrían no existir si toda la cadena evita el pago del impuesto. Los elementos que hacen que el IVA surja dentro de la cadena productiva suelen ser:

- Visibilidad de las empresas. En la medida que alguna empresa en la cadena sea “visible” para la autoridad tributaria, mucho más probabilidades habrá que pueda recibir una sanción en caso de no cobrar el IVA a sus consumidores.
- Exportaciones: Debido a que los exportadores reciben la devolución del IVA pagado por su adquisición de insumos, no tienen mayor incentivo para evadir el pago del impuesto. Si bien en ciertos que en algunos casos podría dar lo mismo comprar con IVA o sin IVA para un exportador, dada la visibilidad de ciertos exportadores resulta mejor exigir el pago del impuesto en la mayoría de los casos. Además que, para el caso del informal, formalizarse fiscalmente es una forma de acceder a mercados más extensos donde las condiciones pueden ser más favorables.

Además de las razones antes expuestas, cuando el régimen del IVA otorga tratamientos diferenciales a las empresas según su tamaño, pequeños contribuyentes y grandes contribuyentes, es posible que surjan distorsiones que puedan ser aprovechadas por los informales al formalizar fiscalmente la empresa. Un ejemplo de esto sería un régimen donde la empresa informal paga X% de sus ingresos y extingue todas sus obligaciones tributarias pero en sus ventas cobra Z% de IVA. Siempre que Z sea mayor que X, dichos productores reciben una transferencia de  $(Z-X)\%$  por parte del fisco. Esto lo percibimos entre pequeños artesanos y agricultores que estaban en la cadena de exportación de grandes comercializadores.

**Venta de productos y servicios al Estado.** Otra forma en que surge una demanda por formalizar fiscalmente la empresa, es cuando se venden productos o se prestan servicios al Estado. El cual, en su doble función de comprador de insumos y autoridad tributaria, además de las normas presupuestarias que debe cumplir, solamente compra a proveedores que pueden amparar la compra mediante una factura. En este caso, la exigencia de facturar las ventas generaría una demanda por formalidad en los vendedores informales que le vendan al Estado. Situación que, dependiendo de las condiciones de competencia prevalecientes podría generar que se empiecen a exigir formalidad fiscal a lo largo de la cadena. Este caso lo atestiguamos en el caso de provisión de servicios al Ejecutivo.

**Evitar castigos y arbitrariedades por parte de autoridades.** Este es el típico caso donde una empresa paga impuestos para evitarse los problemas derivados de ser detectado y castigado por la autoridad tributaria. Es decir que los impuestos se convierten en una forma de “pago” para evitar problemas y uso discrecional del poder por parte de las autoridades, aunque el empresario perciba que no recibe nada a cambio del pago. Uso discrecional del poder que no se limita a la autoridad tributaria, sino que se extiende a toda una gama de burócratas de baja jerarquía que podrían exigir “gratificaciones” frecuentes a cambio de no denunciar a la autoridad tributaria la informalidad fiscal. Este era el caso de decenas de decenas de comerciantes en locales, quienes nos comentaron que, aunque no efectuaban todas sus ventas ateniéndose a la entrega de factura, siempre reportaban unas cuantas para evitar problemas ulteriores con la SAT.

## **9.2.6. Beneficios de la formalidad en la propiedad**

La legalización de la tenencia de la tierra ha sido una preocupación persistente en todos los gobiernos. Es casi una constante que cada gobierno intente resolver el problema imponiendo criterios exógenos, ajenos al proceso social, cultural y político. Sin embargo, estas medidas causan el surgimiento de las instituciones informales en la tenencia de la propiedad. A pesar de la importancia de los derechos de propiedad dentro del proceso de desarrollo de un país y su importancia para las inversiones de largo plazo, es poco lo que se conoce acerca de las interacciones entre la oferta formal de títulos de propiedad y las instituciones informales mediante las cuales las personas, en ausencia de la presencia del Estado, definen, redefinen, intercambian y defienden su propiedad.

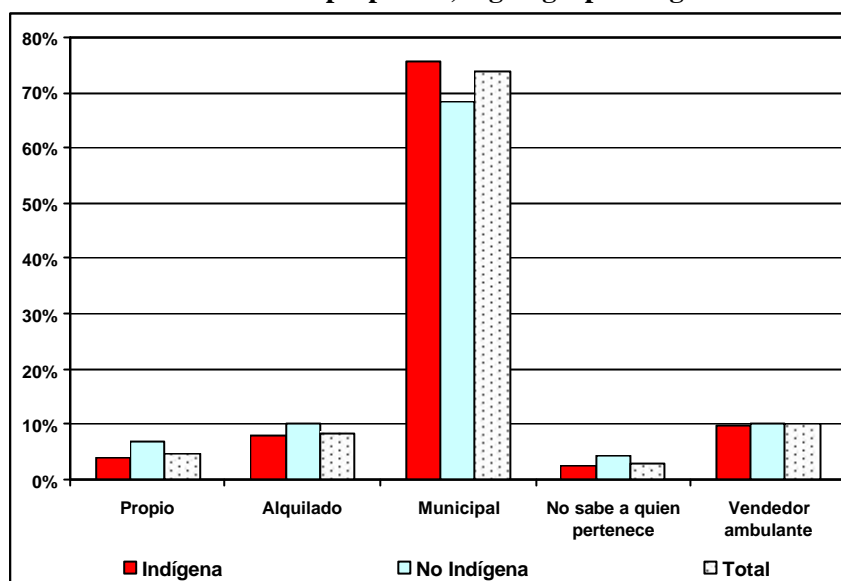
### **9.2.6.1. Datos de la Encuesta: Comercio informal urbano**

El primer aspecto que llama la atención es que, para los informales, la municipalidad es la primera institución con la que identifican los derechos de propiedad. Aunque los trabajadores informales tienen sus casas bajo distintos regímenes de propiedad, la propiedad de los negocios que operan es municipal en su mayoría. El 74% de las personas afirmaron que la municipalidad es la propietaria del lugar donde venden. La relación de propiedad-informal-municipalidad tiene un peso mayor par los indígenas. El 76% de los indígenas utilizan propiedad municipal para trabajar, lo cuál es mayor que el 68% de los no indígenas.

Respecto al tipo de tenencia, menos del 10% cuentan con propiedad propia. Un 5% de los informales trabajan en lugares propios y un 8% alquilan. En ambos casos, el no indígena tiene un mayor peso, comprando o alquilando más tierra que los indígenas. Un 10% de los informales son ambulantes, así que no cuentan con una propiedad que respaldar.



**Gráfica 15**  
**Tenencia de la propiedad, según grupo indígena**



Elaboración propia en base los resultados de la encuesta realizada.

Otro aspecto importante para determinar el grado de formalidad en la tenencia de la tierra es conocer el tipo de documento con el que respaldan la propiedad. A medida que no cuentan con un título debidamente registrado, la propiedad se respalda con mecanismos informales. Del total de viviendas propias, un 49% respaldan su propiedad con una escritura pública. Se puede decir que estas propiedades no son formales, ya que sólo el título debidamente registrado es la fuente de los derechos de propiedad ante la ley. Sólo un 22% de los informales tienen títulos registrados. Este porcentaje es mayor en el grupo de los no indígenas, en donde un 29% registró su propiedad. Para los indígenas este porcentaje es menor y equivale a un 18%. Por último, un 29% de las personas no tienen ningún documento que respalde su propiedad. Estas personas cuentan con mecanismos informales para hacerse de certeza jurídica, sin representar su propiedad con algún documento. Al observar esta variable por grupo étnico, un 32% de los indígenas y un 25% de los ladinos no tienen título registrado.

Para las personas cuya tenencia es propia y carecen de títulos de propiedad debidamente registrados, el tiempo de posesión sirve como mecanismo para señalar la propiedad. Mientras un trabajador permanezca más tiempo en el lugar, más fuerte la señal que da respecto de la existencia de sus derechos. En la encuesta realizada el tiempo promedio de posesión es igual a 18 meses. Este valor es muy amplio, porque parte de la propiedad de los informales es alquilada y parte municipal. En ambos casos deben negociar los términos de referencia para hacer uso de la propiedad. Al desagregar este valor por tipo de tenencia, se observa que los trabajadores cuya tenencia es propia han estado en la propiedad, en promedio, 127 meses, lo cual equivale a poco más de 10 años. Por otra parte, los que alquilan la propiedad hacen contratos con una duración promedio de 17 meses y medio, equivaliendo a menos de un año y medio. Por último, los que usan propiedad municipal tienen un tiempo de posesión promedio igual a 14 meses. De esta forma, se concluye que los trabajadores informales utilizan propiedades de terceros por períodos cercanos al año y

medio, pero los que utilizan terrenos propios el tiempo asciende a más de diez años. Lo cual muestra una de las ventajas de la seguridad jurídica de la propiedad.

En cuanto a la propiedad alquilada, también puede existir algún grado de informalidad. Los contratos de alquiler y arrendamiento son un documento formal que respalda la relación de propiedad entre el dueño, el usuario y el lugar. En la muestra observada, del total de personas que alquilaban las tierras, un 38% contaban con contratos. Sin embargo, al desagregarlo por grupo étnico un 32% de los indígenas y un 55% de los no indígenas utilizan contratos al momento de realizar un alquiler.

Las personas que utilizan propiedades municipales contando con el permiso para hacerlo, podrían no ser consideradas informales en cuanto a la propiedad de sus puntos de venta. Dado que la tierra municipal es escasa, sobre todo en los mercados o lugares formalmente habilitados para operar, la alta demanda por su uso hace que exista una constante puja por ocupar dichos espacios. Cuando no se tienen mecanismos formales que garanticen el arrendamiento y la certeza de no ser desalojado, cuando sea políticamente apropiado para las autoridades, el problema no es de formalidad o informalidad sino de eficiencia en la administración pública y manejo de la arbitrariedad de los funcionarios. Mientras más ineficaz sea la administración municipal, o más arbitrarios e impredecibles sus actos, menor el incentivo a realizar inversiones de largo plazo e invertir en mejoras. En el caso de Guatemala, los trabajadores informales afirmaron que se carece de una relación de confianza y seguridad con la Municipalidad. Es más, se afirmó que tiende a ser una relación burocrática o de represión. Un 36% de las personas contestaron que en caso de ausentarse de su puesto de trabajo lo pierden debido a estas razones.

#### **9.2.6.2.Fincas agropecuarias en Guatemala**

A continuación se realizará el análisis de los beneficios de la formalidad en la propiedad de fincas agropecuarias. Para ello, se recurrirá al análisis estadístico-econométrico, para captar diferencias estadísticas que resulten significativas y que requieran interpretación a partir del tema en cuestión: la (in)formalidad.

De acuerdo a la ENCOVI, la propiedad de tierra agrícola se clasifica por la forma de adjudicación y por el documento que respalda la propiedad. El tipo de adjudicación hace referencia a la forma en la cuál la persona que posee la tierra la adquirió. Según la encuesta los principales tipos de adjudicación son: compra, herencia, adjudicación, derecho posesorio, concesión, ocupación y mediante el Programa de Paz.

En cuanto a la distribución de las propiedades rurales, la mayor cantidad de propiedades tienen una escritura pública y han sido heredadas. Utilizando un factor de expansión fue posible inferir acerca de la población guatemalteca y se observó que existe un total de 404,000 propiedades con una escritura pública, contra un total de 312,161 propiedades rurales registradas. Además, alrededor de 423 mil propiedades han sido vendidas, comparadas con 581,280 que han sido heredadas. La principal forma de adjudicación de la tierra rural en Guatemala es la compra y la herencia. El 39% de la propiedad rural se adquiere mediante la compra y el 52% mediante la herencia.

**Tabla 36**  
**Cantidad de propiedades en actividades agropecuarias en Guatemala, año 2000**

|                   | <b>Compra</b>  | <b>Herencia</b> | <b>Otro</b>   | <b>Total</b>     |
|-------------------|----------------|-----------------|---------------|------------------|
| Registrado        | 161,402        | 142,232         | 8,527         | 312,161          |
| Tramite           | 39,190         | 64,686          | 7,496         | 111,372          |
| Cooperativa       | 94             | 934             | 14,046        | 15,074           |
| Sucesión          | 3,693          | 12,244          | 1,251         | 17,188           |
| Escritura pública | 180,193        | 217,635         | 6,259         | 404,087          |
| Posesión          | 31,382         | 82,458          | 24,409        | 138,249          |
| No tiene          | 7,536          | 61,091          | 30,753        | 99,380           |
| <b>Total</b>      | <b>423,490</b> | <b>581,280</b>  | <b>92,741</b> | <b>1,097,511</b> |

Fuente: elaboración propia con base en ENCOVI (2000).

La propiedad agropecuaria incluye terrenos en el área rural y urbana. Es importante notar que en Guatemala, según el Instituto Nacional de Estadística (INE) el área urbana son aquellas poblaciones que se reconocen oficialmente con la categoría de ciudad, villa o pueblo. La población analizada cuenta con un 15% de propiedades urbanas y un 85% rurales. De acuerdo al documento y/o situación que ampara legalmente la propiedad de la tierra, la ENCOVI establece una amplia gama de formas que acreditan la propiedad de la tierra. De todas ellas, en este trabajo se escogieron las siguientes:<sup>64</sup>

- a) Propiedad sin título: esta situación se da cuando simplemente existe posesión de la tierra sin ningún tipo de documento legal que la proteja ante la ley.
- b) Escritura pública: En este caso, ya la propiedad de la tierra ya no sólo se muestra como producto de la posesión, sino también existe una primera prueba legal de la existencia de propiedad sobre el bien, pues la escritura se establece mediante la intermediación de un notario.
- c) Registro en Trámite: tras la escrituración, se inicia el proceso para que la propiedad pase a contar con su título en el Registro de Bienes Inmuebles. En esta instancia, el título se encuentra en trámite de registro.
- d) Título Registrado: propiedad respaldada formalmente por un título debidamente registrado en el Registro de Bienes Inmuebles. Esta representa el último estado de perfeccionamiento del título, de acuerdo con la legislación nacional.

Para estimar el impacto de la formalidad de los derechos de propiedad de la tierra en el área rural se utilizó un modelo de regresión lineal para explicar el valor de la tierra en función de variables de localización, características físicas del predio y las formas (formales e informales) con las que se demuestra la propiedad.

---

<sup>64</sup> Esta escogencia se hizo basada en dos criterios: uno, estadísticamente las demás formas son poco representativas, y; dos, las demás formas no encajan plenamente en lo que podría considerarse un proceso de mejoramiento en la certeza sobre la propiedad. Las categorías que no se incluyeron fueron: propiedad en cooperativa, propiedad en sucesión hereditaria y los que no tienen propiedad.

La decisión entre las diferentes formas de demostrar la propiedad se modeló mediante un modelo *Probit Ordenado*, donde a cada una de esas formas se les asignó un número entero correlativo que denota el proceso de perfeccionamiento formal, de la propiedad de la tierra. La escogencia de la forma de amparar la propiedad se modeló como función del valor de la propiedad, presencia del Estado, características socio-demográficas del titular y localización del predio.

## Ecuación lineal del valor de la tierra

La forma funcional a estimar es la siguiente:

### Ecuación 1

$$\log(Valor)_i = \sum_j a_j X_{ij} + \sum_l b_k T_{ik} (E = 1) + \sum_k I_k T_{ik} (E = 0) + \partial Años(E = 0) + \beta Años(E = 1) + e_i$$

Donde "Valor" se refiere al logaritmo del monto en quetzales del año 2000 en que cada entrevistado valuó su propiedad. (ENCOVI, P16a12). Dichos valores no corresponden a transacciones de compra-venta de propiedades, por tanto no pueden tomarse como representativos de los valores de mercado. Estos valores son precios de reserva, el precio mínimo que aceptarían los dueños de los predios en caso de venta.

En la Ecuación 1, "X" se refiere a un vector de localización de la propiedad,  $j$  regiones distintas. Dentro del vector X se incluyen ocho variables, una por cada región, que representan el logaritmo de la superficie de cada lote de acuerdo a su localización. Las regiones consideradas en la regresión fueron las siguientes: metropolitana, Noroccidental, Norte, Suroccidental, Suroriental, Petén y Central y Metropolitana (ENCOVI, REGION)

*Superficie*: cantidad de metros cuadrados de cada propiedad (ENCOVI, P16a08)

"T" se refiere a las  $k$  formas de amparar la propiedad según la encuesta<sup>65</sup>.

La escogencia de la forma de amparar la propiedad se modeló mediante el uso de variables dicotómicas (cero-uno) que representan la existencia o no de determinada forma de amparar la propiedad. Es decir, variables a las que se les asignó un 1 cuando estaba presente cierta forma de amparar la propiedad (escritura, por ejemplo) y 0 cuando no (título, registro, etc). Es decir:

$T_k = 1$  si la propiedad se ampara bajo la  $k$ -ésima forma de amparar la propiedad, 0 si la propiedad se ampara en una de las  $(k-1)$  formas restantes (ENCOVI, P16a15).

La variable E se refiere al grupo étnico al que pertenece el titular del terreno reportado en la encuesta. Por facilidad del manejo estadístico la población se dividió de acuerdo a su auto-identificación étnica: indígenas y no indígenas (ENCOVI, P05v05). Cuando a la persona

<sup>65</sup> Estas son: título registrado, título en trámite, escritura pública y posesión simple. Las demás categorías que incluye la encuesta no fueron consideradas dentro de nuestro análisis.

entrevistada fue clasificada como indígena, E tomó el valor de uno (E=1) y cero en el otro caso (E=0).

Las variables multiplicativas entre las t-formas de amparar la propiedad y la auto-identificación étnica intentan medir el efecto diferencial del grupo étnico al cual pertenece la persona sobre el valor de la propiedad. La interacción con la variable del tiempo de posesión intenta capturar dicho efecto diferencial sobre una de las formas más sencillas y prevalecientes de amparar la propiedad.

*Años*: número de años de posesión de la propiedad (ENCOVI, P16a17)

Es importante tomar nota que el efecto del tiempo se modeló con la intención de recoger el efecto que produce “señalizar” la propiedad mediante la posesión de la misma. En un formato simple de análisis, mientras más tiempo de posesión tenga uno sobre un determinado activo (tierra en este caso), más “creíble” será la señal respecto de que uno es el “verdadero” propietario del activo y, en consecuencia, mayor el valor que uno podría exigir por el mismo.

El último término de la ecuación es una perturbación aleatoria. El subíndice *i* se refiere a cada predio reportado en la encuesta.

### Ecuación de la escogencia de la forma de tenencia

En virtud que es posible ordenar de manera unívoca las formas de tenencia de la propiedad en función de su grado de formalidad, se asignó a cada una de ellas un número entero creciente en el grado de formalidad de los derechos de propiedad. Es decir, desde la forma más precaria (posesión) hasta la más formal (título registrada) de acuerdo a los siguientes criterios:

Posesión: T = 1

Escritura Pública: T= 2

Título en Trámite: T= 3

Título Registrado: T= 4

Luego se modeló por medio de un *Probit Ordenado* la probabilidad de escogencia de cada una de estas formas de acuerdo a un vector de variables explicativas. Es decir:

#### Ecuación 2

$$Prob(T_i = j) = a + \sum_l b_l Z_{il} + n_i$$

Donde dentro de las variables Z se incluyeron las siguientes:

- **Valor.** Valor pronosticado de la propiedad en Quetzales del año 2000, utilizando la ecuación para el pronóstico

- **Indígena.** Uno si se auto-identificó como indígena; cero si se auto-identificó como no-indígena
- **Policía.** Cero si el entrevistado respondió que no existía estación de la policía en las cercanías (ENCOVI, P02a02a). Esta variable se utilizó para aproximar la presencia de las instituciones del Estado encargadas de definir y hacer que se respeten los derechos de propiedad.
- **Pobre.** Uno si el hogar es pobre o está en pobreza extrema, cero si es no-pobre (ENCOVI, POBREZA)
- **Escolaridad** Cantidad de años de estudios del jefe de la familia (ENCOVI, P02)

## Estimación del modelo

El modelo a estimar es el siguiente:

### Ecuación 3

$$\log(Valor)_i = \sum_j a_j X_{ij} + \sum_l b_l T_{il} (E=1) + \sum_k l_k T_{ik} (E=0) + \partial Años(E=0) + j Años(E=1) + e_i$$

### Ecuación 4

$$Prob(T_i = j) = a + \sum_l b_l Z_{il} + n_i$$

Tal y como se puede ver, en la primera ecuación la forma de amparar la propiedad de un terreno en el área rural afecta su valor. Lo cual debería, a su vez afectar la demanda por cada una de las diferentes formas de amparar la propiedad (la demanda de formalidad que interesa en esta sección del estudio). Es decir, la probabilidad que una determinada propiedad tenga una forma particular de amparar la propiedad.

El efecto del valor de una propiedad sobre la decisión de demandar una u otra forma de propiedad introduce una simultaneidad entre la Ecuación 3 y la Ecuación 4. Este tipo de sistemas ha dado en llamarse, en el argot de STATA, CDSIMEQ. Es decir, un sistema simultáneo de ecuaciones donde una de ellas es continua y la otra dicotómica. En este caso, una variable ordenada. Por eso el modelo Probit Ordenado.<sup>66</sup> Para resolver el problema de dicha simultaneidad se calculó el valor estimado de cada terreno, según la forma de amparar la propiedad reportada en la encuesta. Dado que este es un valor pronosticado, se esperaba que al introducirlo como variable explicativa en la Ecuación 4 se reduzca el problema de la simultaneidad entre ambas ecuaciones.

---

<sup>66</sup> Aunque existe una subrutina para estimar modelos cdsimeq en STATA, tal rutina no existe para datos de encuesta.

**Tabla 24**  
**Resultado de la estimación de la ecuación para el valor de la tierra rural**

|   | Coeficientes | t de Student |
|---|--------------|--------------|
| <b>FORMA DE TENENCIA DE LA PROPIEDAD: INDIGENAS</b>                   |              |              |
| Título Registrado   | 9.54         | 129.26       |
| Título en Trámite   | 9.60         | 106.01       |
| Escritura Pública   | 9.48         | 140.03       |
| Posesión  | 8.85         | 115.28       |
| <b>FORMA DE TENENCIA DE LA PROPIEDAD: NO INDIGENAS</b>                |              |              |
| Título Registrado   | 9.73         | 68.11        |
| Título en Trámite   | 9.68         | 63.95        |
| Escritura Pública   | 9.60         | 89.58        |
| Posesión  | 8.93         | 94.24        |
| <b>TIEMPO DE POSESIÓN</b>   |              |              |
| Indígena  | 0.00         | 1.75         |
| No-indígena   | 0.01         | 3.13         |
| <b>SUPERFICIE DE LA PROPIEDAD (Logaritmo de los metros cuadrados)</b> |              |              |
| Metropolitana   | 0.26         | 1.85         |
| Norte   | 0.30         | 5.11         |
| Nororiente  | 0.44         | 9.21         |
| Suroccidente  | 0.55         | 8.35         |
| Central   | 0.30         | 5.11         |
| Suroccidente  | 0.36         | 10.81        |
| Noroccidente  | 0.21         | 8.60         |
| Petén   | 0.58         | 7.49         |
| <b>Observaciones en la muestra</b>                                    | 3,483        | R cuadrado   |
| <b>Tamaño de la población</b>   | 1,016,597    |              |
|   |              | 0.98         |

Fuente: elaboración propia mediante resultados econométricos.

Los resultados de estimar la primera ecuación en base a la ENCOVI se resumen en la **Tabla 37**. Los números en cada celda se refieren al coeficiente correspondiente a cada variable en dicha ecuación. Dicho coeficiente indica en cuánto aumentaría el valor de la tierra como consecuencia de la existencia de cada una de las características presentes. Tal y como se explicó antes, las variables que amparan la forma de propiedad son variables binarias, lo cual implica que cada propiedad está descrita, en lo que se refiere a la forma de amparar la propiedad, por una sola variable (posesión, escritura, etcétera). Por ejemplo, un terreno que tiene título registrado, se supone, deriva su valor de este título y no de otras formas de amparar la propiedad que podrían coexistir (posesión y escritura pública, por ejemplo).

Los resultados muestran que la superficie de la propiedad, según la región donde esté localizada tiene el mayor impacto en la determinación del valor de la misma. Cada una de las regiones, a excepción de la Metropolitana, muestra un coeficiente altamente

significativo. El efecto sobre el valor de las distintas formas de amparar la propiedad es el esperado según la teoría.

En ambos casos, indígenas y no indígenas, en la medida que se perfecciona el título, el valor de la propiedad aumenta. Es decir, los valores de los coeficientes en la primera ecuación aumentan en la medida que las propiedades tienen una forma más formal de demostrar la propiedad. El efecto del tiempo de posesión en ambos casos, indígenas y no indígenas, también aumenta el valor de la tierra. Lo que podría estar mostrando la productividad económica de este simple régimen informal de propiedad.

Los valores de los coeficientes asociados con la forma de amparar la propiedad muestran que la productividad de la formalización de la propiedad es mayor para los no-indígenas que para los indígenas. La siguiente tabla muestra el diferencial de precio que, todo lo demás constante, tendría una propiedad por el hecho que el titular sea no-indígena o indígena. Los valores reportados son la diferencia entre el valor que tendría una propiedad, según las distintas formas de demostrar la misma, cuando el titular de la misma es no-indígena y cuando es indígena.

**Tabla 25**  
**Diferencia Promedio en el Valor de las Propiedades**  
**entre un titular Dueño No-indígena y uno Indígena**  
**(Quetzales del año 2000)**

|                   | <b>Diferencia</b> |       |
|-------------------|-------------------|-------|
| Título Registrado | Q                 | 2,800 |
| Título en Trámite | Q                 | 1,353 |
| Escritura Pública | Q                 | 1,692 |
| Posesión          | Q                 | 602   |

Fuente: elaboración propia mediante resultados econométricos.

Es muy importante entender la naturaleza de la comparación anterior. Cuando se dice que un terreno, de acuerdo a la forma de demostrar la propiedad, tendría más valor cuando lo posee un no-indígena o un indígena se está suponiendo que todo lo demás permanece constante, los factores que se consideraron explícitamente en este modelo y los que quedaron fuera. Lo que equivale a decir que, para el caso de dos terrenos exactamente iguales en todas sus características, el terreno donde el titular es no-indígena valdría más que el terreno donde el titular es indígena, sin importar la forma de demostrar la propiedad.

Es difícil aventurarse en las razones que explican tales diferencias. El hecho que las reglas formales de demostrar la propiedad sean las mismas para ambos grupos étnicos no implica que las restricciones informales que operan en uno y otro caso sean las mismas. De hecho no lo son; la herencia cultural de cada grupo es distinta y, por tanto, también las normas que han evolucionado alrededor de los derechos de propiedad. El diferencial en favor de los no-indígenas podría estar señalizando que entre los indígenas la productividad de la formalidad de los derechos de propiedad es menos importante debido a que sus instituciones informales complementan la productividad de las formales de mejor manera que en el caso de los no-indígenas. Y en el caso de completa ausencia de las reglas formales, las instituciones informales podrían llegar a sustituirlas completamente. Dicho de otra manera,



si la econometría se realizara empleando los mecanismos informales de propiedad de la tierra, seguramente los indígenas mostrarían que dichas instituciones les resultan más valiosas, en su impacto en el valor de su tierra, que a los no-indígenas.

Otra explicación sería que el no-indígena hace un mejor uso de las instituciones formales de propiedad que el indígena. Esto podría deberse a lo foráneo que resulta la forma formal de defender la propiedad, respecto de sus propios mecanismos culturales de defensa que han desarrollado los indígenas al margen de la formalidad.

Algo similar a lo anterior sucede con el tiempo de posición del terreno, el efecto diferencial sobre el valor de la propiedad de un año más de posesión de un titular no-indígena es más de tres veces mayor que para un titular indígena. Esta mayor productividad de la duración de la posesión podría deberse a que este grupo puede utilizar de mejor manera dicha característica en el proceso de formalización de la propiedad o que este grupo cuenta con instituciones informales que complementen la duración de la posesión, de manera menos productiva que en el caso del grupo indígena.

No obstante las dificultades de interpretación anteriores, la evidencia sí permite concluir que la formalización de los derechos de propiedad afecta positivamente el valor de los terrenos, tanto para los indígenas como para los no-indígenas. Lo cual puede ser el resultado de altos costos de transacción derivados de definir, medir y defender los derechos de propiedad en ausencia de la presencia del Estado. El cual tiene obvias economías de escala en tales procesos, debido a la amenaza de coerción como mecanismo de cumplimiento. Al formalizar la propiedad habría un considerable ahorro en costos de transacción, que se traduciría en mayor valor de las propiedades y mayor bienestar de los propietarios.

A continuación se presentan los resultados de estimar la segunda ecuación, la que explica la probabilidad de una determinada forma de respaldar la propiedad en base al conjunto de variables descritas anteriormente. Desde la perspectiva teórica, se esperaría que:

- En la medida que aumente el valor esperado de una propiedad, aumenten los incentivos para formalizar sus derechos;
- En la medida que un hogar sea más pobre, y la formalización de la propiedad implique un consumo considerable de recursos, se esperaría que disminuyan los incentivos por formalizar los derechos de propiedad sobre un activo.
- En la medida que aumente el nivel de escolaridad del titular de una propiedad, y la formalización de la propiedad implique un mínimo de conocimientos más allá de lo que uno podría saber sin ir a la escuela, se esperaría que aumenten los incentivos de formalizar la propiedad sobre los activos.
- En la medida que exista presencia del Estado cerca de la propiedad, sobre todo de las instituciones encargadas de definir y defender los derechos de propiedad (la

policía en este caso), se esperaría que aumenten los incentivos de formalizar la propiedad.

- Respecto de la variable indígena no se manejó ninguna hipótesis previa para analizar la relación entre esta auto-identificación y la probabilidad de demostrar la propiedad bajo una de las formas estudiadas.

La siguiente tabla muestra los resultados de estimar la segunda ecuación. Los números que se consignan en la tabla deben interpretarse como los efectos marginales de cada una de las variables sobre la probabilidad de que un terreno se encuentre en una determinada forma de demostrar la propiedad (título registrado, en trámite de registro, etcétera).

En general, los resultados empíricos corroboran lo que se esperaba de antemano. En la medida que el hogar sea más pobre disminuye la probabilidad de que la propiedad esté titulada o en trámite de registro y aumenta la probabilidad que la propiedad se demuestre mediante simple posesión o escritura pública. Es decir, la pobreza aumenta la probabilidad de que la propiedad se demuestre mediante mecanismos informales. La presencia de la policía, por el contrario, aumenta la probabilidad que la propiedad se vaya formalizando gradualmente. Lo mismo sucede con el nivel de escolaridad. En lo referente al impacto del valor esperado del terreno, en la medida que este sea más valioso mayor es la probabilidad que la propiedad del mismo esté formalizada. En resumen, un terreno de mayor valor, más cercano a la estación de policía, donde el dueño tiene una mayor escolaridad y vive en un hogar no-pobre, tiene mayor probabilidad de estar titulado y registrado que uno con las características opuestas (poco valor, lejos de la estación de policía, donde el dueño no tiene una escolaridad muy alta y vive en un hogar pobre).

**Tabla 39**  
**Aumento en la Probabilidad derivado de un cambio en un grupo de variables seleccionadas**

|                        | Posesión | Escritura Pública | Título en Trámite | Título Registrado |
|------------------------|----------|-------------------|-------------------|-------------------|
| Log(Valor Estimado)    | -0.195   | -0.069            | 0.037             | 0.228             |
| Indígena               | -0.168   | -0.032            | 0.033             | 0.167             |
| Pobreza del Hogar      | 0.052    | 0.021             | -0.009            | -0.064            |
| Nivel de Escolaridad   | -0.005   | -0.002            | 0.001             | 0.005             |
| Policía                | -0.055   | -0.014            | 0.011             | 0.058             |
|                        |          |                   |                   |                   |
| Probabilidad Calculada | 0.1951   | 0.4253            | 0.1134            | 0.2621            |
| Probabilidad Observada | 0.1259   | 0.3681            | 0.1134            | 0.2844            |

Fuente: elaboración propia mediante resultados econométricos.

Nota: Estos resultados resumen los efectos marginales derivados de los resultados del Probit Ordenado. Lo que indica es cómo cambia la probabilidad de ascender un escalón en el proceso de titulación (de posesión a escritura pública, de escritura pública a iniciar un trámite y de iniciar un trámite a registrarlo formalmente). Por tanto, una probabilidad positiva indica que ante un cambio en la variable independiente la probabilidad disminuye en el monto del coeficiente. Lo contrario sucede si la probabilidad es positiva. Todos los coeficientes son significativos entre el 5% y 8% de significancia.

**Tabla 40**  
**Derecho de propiedad en algunos sistemas jurídico indígenas**

|  | Mayas<br>preco-<br>loniales | Ch'orti' | Ixil  | Kaqchikel   | Kanjobal           | K'iche´   | Mam   | Poqomchi´  | Q'eqchi´                  |
|--|-----------------------------|----------|---|---|--------------------|---|---|--|---------------------------|
| <b>Se apoyan en documentos para garantizar propiedad</b>                 | No                          | NM       | La mayoría se basa en posesión. Muy pocos en títulos registrados.   | No  | No                 | Esta aumentando su uso, debido a que resulta más fácil vender la tierra de esa forma. | Se maneja principalmente documentos municipales o la simple posesión. Son pocos los que han iniciado el proceso de titulación supletoria.   | Sí. Escritura pública registrada, documentos de las municipalidades. Pero también hay algunos que sólo muestran su propiedad por posesión. | NM                        |
| <b>Se apoyan en documentos para la transmisión de propiedad inmueble</b> | No                          | NM       | Sí. La mayoría de veces mediante documentos municipales, en presencia del síndico municipal. La minoría mediante escrituras. También se emplea la compraventa oral en áreas rurales, se acompaña de testigos. | No siempre. A veces cuentan con escritura pública o documentos de la Municipalidad. | No                 | Sí, tanto la escritura registrada como documentos municipales.                        | Para gestionar la transferencia de propiedad se necesita de documentos, para lo cual se utilizan los documentos municipales. Existe desconfianza entre el sistema oficial y el consuetudinario: los que regresan ven sus terrenos ocupados por gente con "escrituras", de allí que se confíe más en los documentos municipales. | Sí, usualmente mediante escritura o documento de las municipalidades. También se realiza oralmente mediante testigos.                      | NM                        |
| <b>La autoridad</b>  | NA                          | NM       | Sí, en la medida que  | Sí, principalmente  | Sí, principalmente | A veces se busca el apoyo   | Se depende de la Alcaldía   | Sí, como una primera   | Sí, usualmente el alcalde |

|  | Mayas precoloniales   | Ch'orti'   | Ixil  | Kaqchikel   | Kanjobal  | K'iche'   | Mam   | Poqomchi'   | Q'eqchi'   |
|--|---|--|---|---|---|---|---|---|--|
| <b>indígena soluciona los conflictos de tierra</b>     |   |  | sean leves, como la alteración de los linderos de las propiedades. No, si es apropiación de terrenos ajenos.  | el alcalde auxiliar – nombrado por la comunidad.                      | la alcaldía indígena, los alcaldes auxiliares y los principales.  | del alcalde indígena o del alcalde auxiliar. También se depende del apoyo del alcalde municipal. Ello depende de la comunidad.  | Municipal.  | instancia. Sin embargo, el Sistema de Justicia del Estado puede funcionar como una última instancia.  | auxiliar – nombrado por la comunidad-. Si el daño es grave se remite al alcalde regional.    |
| <b>Método de resolución de conflictos por linderos</b> | NM  | NM   | Se depende de la verificación de los vecinos, del uso de documentos – de haberlos-. En última instancia se reparten el terreno en disputa. Se realiza el trámite con el alcalde auxiliar. | NM  | NM  | Se prefiere la solución privada, luego el uso de testigos. Se puede recurrir al alcalde auxiliar y posteriormente al alcalde municipal, empleando resolver el conflicto vía acuerdos. | La solución se remite a la alcaldía municipal, ya sea al síndico o al Concejal o Alcalde. | Se busca acuerdo con ayuda del alcalde auxiliar o la directiva del comité de desarrollo. Si no funciona, luego se busca apoyo en el Alcalde Municipal o los juzgados. | NM   |
| <b>Fuente de información</b>                           | Díaz Vasconcelos, Luis (1953). <u>Norma e institución jurídicas mayas</u> | Palma, Danilo (2001). <u>Así somos y así vivimos: los Ch'orti'</u> | IDIES (1998). <u>El sistema jurídico Ixil, una aproximación.</u>  | USAC, ed. La <u>costumbre jurídica comunal de la etnia Kaqchikel.</u> | Rojas Lima, Flavio (1995). <u>El derecho consuetudinario en el contexto de la etnicidad guatemalteca.</u> | IDIES (1998). <u>El sistema jurídico K'iche', una aproximación.</u>   | IDIES (1998). <u>El sistema jurídico Mam, una aproximación.</u>                           | IDIES (1998). <u>El sistema jurídico Poqomchi', una aproximación.</u>   | Sieder, Rachel (1996). <u>Derecho consuetudinario y transición democrática en Guatemala.</u> |

Fuente: elaboración propia con información proveniente de IDIES, ed. (1998a). IDIES, ed (1998b). IDIES, ed (1998c). IDIES, ed (1998d). Palma (2001).

NM. No se menciona. NA: No aplica

La variable de la presencia de la policía es interesante. Si dicha variable aproxima bien la presencia de las instituciones del Estado encargadas de los derechos de propiedad (Registro, juzgados, municipalidades y policía), los resultados obtenidos muestran cómo el vacío institucional conduce a la informalidad. El caso del valor esperado del terreno también es interesante a la luz de lo expuesto antes. Una gradual formalización de la propiedad (que podría empezar con un catastro, con el reconocimiento de ciertos derechos mínimos de posesión, la reforma de la Ley de Titulación Supletoria, etcétera), que conduzca al aumento del valor de las propiedades, generaría incentivos que reforzarían los esfuerzos del gobierno por formalizar la propiedad.

El efecto de la auto-identificación étnica sobre la demanda de formalidad es un fenómeno complejo. Los coeficientes de la tabla anterior son los efectos marginales sobre la probabilidad que un terreno se encuentre bajo cierta forma de propiedad. Los resultados muestran como el hecho de ser indígena reduce la probabilidad de que un terreno se encuentre en pura posesión o respaldado por escrituras. Y, por el otro lado, que aumente la probabilidad de que un terreno se encuentre respaldado por un título registrado o uno en trámite. La cuestión étnica pareciera favorecer a los indígenas frente a los no-indígenas, en lo que se refiere a la demanda por distintos tipos de formas tenencia de la propiedad. El hecho de ser indígena aumenta la demanda por mecanismos formales de definición de la propiedad y disminuye la demanda por mecanismos informales. Los no-indígenas no muestran ese efecto diferencial.

Por lo que podría concluirse que los indígenas obtienen un mayor retorno de la formalización de la propiedad que los no-indígenas. Resultado que, unido a la evidencia de la primera ecuación, muestra que dichos retornos no son de carácter económico (no se ven reflejados en el valor de la propiedad) sino de otro tipo. Lo cual podría ser una consecuencia de que las instituciones informales indígenas, aunque pueden ser productivas en el entorno local en el cual operan, no llegan a generar los beneficios que se obtienen de las reglas formales.

Detrás de la decisión de utilizar mecanismos formales o informales para garantizar los derechos de propiedad subyacen consideraciones acerca de los beneficios de cada una de esas opciones, de los costos de transacción asociados con ellas y de la estabilidad de las reglas del juego que definen dichos derechos. Probablemente el efecto que estamos viendo, en el caso de los indígenas y su demanda por formalizar sus derechos de propiedad, esté directamente relacionado con la evolución de la certeza jurídica de la propiedad en la historia guatemalteca.

Aunque la formalización no se traduzca en aumentos de precio tan altos como en el caso de los no-indígenas, la promesa de protección que ofrecen las instituciones formales frente a la amenaza de terceros, que ganarían más violando las restricciones informales que cumpliendo con ellas, es suficiente motivo para desear formalizar la propiedad. Sobre todo cuando, históricamente en el caso de los indígenas, la mayor amenaza de incumplimiento a sus instituciones informales ha sido propiciada por el Estado mismo, tal y como sucedió a finales del Siglo XIX durante los gobiernos liberales. Ante tal amenaza, el hecho de estar bajo la protección de las reglas que el propio Estado define y hace cumplir, disminuye la probabilidad que las personas asignan a un comportamiento oportunista por parte del aparato político.

Esto no quiere decir que las instituciones informales no funcionen o que las formales sean muy eficientes, sino que la única forma de disminuir las probabilidades del comportamiento oportunista por parte del Estado es jugando de acuerdo a sus propias reglas. Lo cual tampoco garantiza que el oportunismo desaparezca, sino simplemente lo modera. Cumplir con las reglas formales de juego es una manera de comprar un seguro, cualquier acción oportunista en contra de alguien que las reglas formales puede ser interpretada como una amenaza contra todos los que operan en ese contexto, incluidos los grupos poderosos que favorecieron el surgimiento de las instituciones formales

### **9.3. Reflexión final sobre el enfoque económico**

Contemplar la formalidad como un proceso de oferta y demanda es igual a suponer que el sujeto tiene la decisión si actuar dentro o fuera de la formalidad. Su principal búsqueda es maximizar las ganancias derivadas de la formalidad sujeto a una función de costos. En esta relación, los costos están determinados por el funcionamiento de las instituciones públicas, siendo exógenos al individuo.

Este primer análisis logra una primera radiografía institucional identificando dónde se encuentran los principales costos y beneficios, dadas circunstancias específicas. De esta forma se puede comprender la informalidad central, en donde los individuos pueden optar por ser formales pero optan por la informalidad después de un análisis costo-beneficio.

Se debe resaltar que el ejercicio realizado sirve para determinar debilidades, que en determinadas ocasiones, elevan los costos de la formalidad o reducen sus beneficios. Lo que vemos en general, es que en Guatemala, los costos resultan ser relativamente elevados -no tanto los fiscales como los judiciales-, pero que al tomar en cuenta los beneficios provenientes de la formalidad, en la mayoría de los casos conviene mantenerse en la informalidad.

Este tipo de análisis sirve de punto de partida para comprender la informalidad en Guatemala. Sin embargo, para realizar las mejores y más consistentes recomendaciones, debe tomarse en cuenta un análisis institucional. La informalidad, en última instancia, es un diagnóstico de la legitimidad de las instituciones en un país. Por tanto, se requiere de un análisis institucional que evalúe la presencia y el funcionamiento de las instituciones actuales.

## 10. ENFOQUE INSTITUCIONAL DE LA INFORMALIDAD

La diferencia esencial entre el enfoque económico y el enfoque institucional de la informalidad, es que en el primero se analizan los motivos que influyen en la decisión de los ciudadanos de convertirse en formales; en el segundo enfoque, se analizan los motivos de la autoridad para excluir a grupos de la población de la formalidad. Esta diferencia resulta esencial, porque mucha de la discusión sobre la informalidad tiende a resaltar que el empresario o trabajador tienen la oportunidad para decidir ser formales o no. Sin embargo, muchas veces, las instituciones del Estado han sido creadas explícitamente para que grupos de la población no tengan acceso a las mismas. En otras ocasiones, las instituciones del Estado han sido tan opresivas que los guatemaltecos se han visto en la necesidad de huir –“informalizarse” para sobrevivir. En pocas palabras, las mismas instituciones de gobierno han provocado que exista una economía informal. Desde el período colonial, las características físicas y culturales de los individuos, y posteriormente aspectos más sutiles como el apellido familiar, llegaron a constituir elementos esenciales para poder acceder a lugares preponderantes dentro del aparato productivo y político nacional. En todo caso, para no sufrir la opresión del mismo Estado.

Este enfoque se inspira en el análisis realizado por el profesor North, pero de cierta manera también rememora el análisis neomarxista sobre la informalidad, sin replicar el materialismo histórico como aproximación al fenómeno. Lo importante es determinar cómo la amenaza de coerción es utilizada por los grupos influyentes en su propio beneficio. Pero, al mismo tiempo, se verá cómo superar esta situación, a través de la modernización del Estado durante la Revolución del 44, generó un nuevo grupo de informales. En todo caso, nuestra aproximación se dividirá en cinco aspectos, a tratar en los siguiente tres capítulos:

1. Cómo surge y permanece la informalidad, gracias a una autoridad insuficiente en poder y en alcance geográfico.
2. Cómo se favorece a la informalidad al establecer limitaciones para entrar al mercado (proceso y lugar).
3. Cómo la informalidad permite evadir la explotación laboral impulsada por la autoridad.
4. Cómo la informalidad permite evadir las restricciones para que los guatemaltecos generen ingresos para su familia.
5. Cómo la informalidad se genera a partir de la incongruencia cultural entre la autoridad y la población.





## **11. AUSENCIA/PRESENCIA DEL ESTADO Y LA INFORMALIDAD**

### **11.1. La informalidad ante la configuración de la autoridad o Estado**

Si bien la ausencia de autoridad no motiva la informalización como una estrategia por sí misma, sí promueve la informalidad, en la medida que es imposible ser formal, dado que no hay autoridad ante quién serlo. En todo caso, esta ausencia de autoridad genera los espacios necesarios para la existencia de informales que logran escapar al sistema.

El Estado es el conjunto de instituciones encargadas de crear las condiciones políticas y legales dentro de las cuales se produce la vida económica, social y cultural de un país. De esta forma, el Estado funciona como una herramienta encargada de asignar costos y beneficios, derechos, privilegios y obligaciones a los distintos sectores de la población, dependiendo de los intereses de las personas y de los grupos en el poder.

Esta capacidad del Estado, de asignar costos y beneficios, se ve limitada cuando:

- 1) El Estado no está presente.
- 2) Las normas y regulaciones creadas por el Estado son contrarias a los valores e intereses de la población
- 3) El Estado crea demasiadas y confusas regulaciones.
- 4) El Estado no cumple efectivamente su función como garante del cumplimiento de las normas.

Estas situaciones repercuten en la credibilidad que las personas tienen de su Estado y, por tanto, en el cumplimiento de las normas y de los parámetros que este les impone.

A continuación se realizará un análisis general de las principales políticas, proyectos e instituciones, en las distintas etapas de la historia guatemalteca. Para facilitar el entendimiento de la forma en que cada régimen político ha afectado de distinta forma a Guatemala, se dividió el análisis en dos grandes horizontes:

- La presencia de la Corona. Desde 1524, con la conquista española de Guatemala, hasta el período de 1821, previo a la Independencia de España.
  - El período de los conquistadores.
  - El período de los Habsburgo.
  - El período de los Borbones.
- La presencia del estado nacional guatemalteco. Desde la independencia hasta la actualidad.
  - El período de los primeros liberales

- El período de los conservadores
- El período de los liberales-positivistas
- El período de los revolucionarios
- El período de los militares.
- Los últimos 20 años.

Luego se presenta una sección que muestra una reseña de la penetración del Estado guatemalteco en la actualidad. La cual, de cierta manera, refleja la situación actual de ese ideal que ha venido construyéndose desde la época de la Colonia. A pesar de más de 500 años de esfuerzos, el Estado sigue estando ausente.

### **11.1.1. La presencia de la Corona (1524-1821)**

A lo largo de 297 años, desde su “descubrimiento” en 1524, Guatemala estuvo bajo el dominio de la Corona castellana y de la Corona española<sup>67</sup>. Durante ese tiempo el dominio español pasó por tres períodos, en los cuales la Corona fue consolidando su poder en América. Estos tres períodos van desde el período de los conquistadores, en el cual la autoridad de la Corona, en América, se dio por medio de los conquistadores; el período de los Habsburgo, en el cual la Corona fue lentamente asentando su dominio sobre sus territorios americanos y quitándole poder a los primeros conquistadores; y, el período de los Borbones, en el cual la centralización y la presencia real en América llegaron a su punto más alto.

#### **11.1.1.1. Período de los conquistadores**

En general, este fue un período de consolidación de los conquistadores españoles en la región centroamericana. Los poderes que la Corona castellana dio a estos conquistadores generaron beneficios principalmente para ellos. Por medio de estos poderes lograron fundar las primeras villas y ciudades, que serían los centros políticos de los nuevos territorios españoles; se hicieron los primeros repartimientos y encomiendas de indios, que serían la relación económica dominante entre españoles e indios, así como la base económica de los españoles; y se comenzó la tarea evangelizadora, que llevaría el cristianismo católico romano a la mayoría de rincones de Guatemala y de la región centroamericana.

Para los indios fue un período en que su vida económica, política, social, legal y cultural fue reorganizada para servir a los españoles, como fuente de ingresos económicos y de prestigio social, y que los llevaría a un proceso de aculturación. Debido al miedo de la superioridad militar española, debieron absorber costumbres y tradiciones españolas; aunque también habría que reconocer que hubo cierta absorción por parte de los españoles, como se puede ver en el lenguaje y las costumbres alimenticias. Este sincretismo cultural fue especialmente importante en lo religioso, en el cual los indios integraron el cristianismo con ritos mayas, lo cual permitió a la Iglesia Católica penetrar más fácilmente en la vida social de los indios americanos.

---

<sup>67</sup> Se hace la diferenciación entre la Corona castellana y la española debido que el descubrimiento y conquista de América se hicieron bajo el auspicio del Reino de Castilla y León y fue sólo años más tarde en que estos dominios pasaron a formar parte de la monarquía española unificada.

#### **11.1.1.2. Período de los Habsburgo**

El período de los Habsburgo, fue un período de descubrimiento y consolidación del dominio español en América. Fue un período en el cual se creó un marco jurídico -el derecho indiano- y las instituciones -audiencias, corregimientos, parroquias, entre otras- que ayudaron a consolidar ese dominio y a generar beneficios, principalmente económicos para la Corona española y las élites económicas americanas y españolas -comerciantes monopolísticos, grandes terratenientes, monopolistas y la burocracia-.

En general, la mayoría de la población americana obtuvo pocos beneficios de la Corona y tuvo que cargar con la mayor parte de los costos de este dominio, por medio del pago de tributos y del trabajo forzado en las empresas españolas. Además, empezó a surgir un nuevo sector social, los mestizos, el cual no estaba contemplado dentro de la legislación o la política española, por lo cual sus actividades se desarrollaron al margen de la ley, en el anonimato legal, político y social, en la informalidad.

#### **11.1.1.3. Período de los Borbones**

La centralización política y la promoción y liberalización económica, que promovieron los Borbones, reconfiguró la asignación de la carga tributaria, así como de los beneficios económicos de los americanos. En el ámbito político, la Corona fue la beneficiaria de las medidas centralizadoras, a diferencia de los criollos, los cuales vieron reducida su cuota de poder en el sistema político-administrativo americano.

En el ámbito económico, la libertad comercial intercolonial y con el Reino Unido benefició a algunos miembros de las élites comerciales americanas. La mejora en el control y en la fiscalización de la recaudación fiscal generó un notable incremento en la misma, lo cual fue de gran importancia para la Corona, necesitada constantemente de fondos para las guerras europeas. Los ingresos fiscales también sirvieron para pagar los sueldos de los funcionarios públicos - militares, políticos y burócratas- y de los curas, así como encomiendas, pensiones, hospitales y otros servicios públicos (Cabezas, 1995a).

### **11.1.2. La presencia del Estado nacional guatemalteco (1821-2006)**

La segunda etapa de la historia de Guatemala que se analizará en esta sección son los 185 años que abarcan desde la Independencia, en 1821, hasta la actualidad. En general, este período se ha caracterizado por la inestabilidad política producida por la necesidad de consolidar un nuevo Estado después de la Independencia de España y por la participación constante de nuevos grupos en la creación del Estado nacional guatemalteco. Estado nacional, en cuanto a que fueron sus élites criollas las que se encargaron de: la creación de un sistema político propio -republicano-; la creación de un sistema legal propio; la adquisición de símbolos nacionales, como una bandera, un escudo de armas y un himno; y, principalmente, porque el Estado de Guatemala, al menos en teoría, no depende de ninguna fuerza extranjera para tomar decisiones que le conciernen solo a él -soberanía-.

#### **11.1.2.1. Período de los primeros liberales**

Muchas de las reformas promovidas por los liberales no fueron aceptadas por grupos de la población que vieron afectados sus intereses, entre ellos los que se beneficiaban de los monopolios comerciales, como los indígenas que vieron perder control sobre sus tierras. Esto provocó un clima de insatisfacción que degeneró en varias rebeliones dentro del Estado de Guatemala y que terminaron de debilitar y destruir el régimen de los primeros liberales. También, la introducción de métodos extraños a la población, como los juicios por jurado y la implementación de la educación laica, para la cual no había suficientes maestros calificados, dieron como resultado una reacción contraria y muchas veces violenta contra estos métodos. Aunado a esto, el nuevo Estado republicano aún no había consolidado su autoridad en todo el territorio nacional, cuando empezó a llevar a cabo proyectos que resultaron ser demasiado radicales para grupos importantes de la población guatemalteca. A la larga ello permitió el retorno a muchas de las antiguas instituciones coloniales y a la penetración de los conservadores al poder.

#### **11.1.2.2. Período de los conservadores**

El régimen conservador restableció la mayoría de las instituciones coloniales, de esta forma el Estado de Guatemala logró generar la estabilidad política, económica y social que se había perdido durante los años de guerra civil que habían seguido a la independencia de España. En el ámbito político, los conservadores y la Iglesia Católica habían retomado el poder que los liberales les habían quitado. En lo social, los campesinos, especialmente indígenas, volvieron a adquirir el estado de protección que garantizaban las Leyes de Indias, además, se creó la Comisión Permanente para la Protección y Promoción de los Indios. En lo económico, la dependencia de la grana comenzó a ser relevante para el régimen conservador y el sostenimiento del Estado.

#### **11.1.2.3. Período de los segundos liberales (positivistas): De Barrios a Ubico**

El régimen de los segundos liberales, de los liberales positivistas, se caracterizó por su autoritarismo. La necesidad de consolidar instituciones nuevas y élites nuevas en el poder, requirió de los liberales un uso constante de la fuerza que les permitiera sobrevivir los primeros momentos del régimen ante los antiguos grupos en el poder, principalmente la Iglesia Católica y los conservadores.

En el ámbito político, fue la oligarquía cafetalera la que logró crear y mantener un Estado que funcionaba en beneficio de ellos, generando las condiciones legales y económicas necesarias para su crecimiento y desarrollo, en perjuicio de otros sectores de la población, como los campesinos, que aunque vivían en una democracia nominal, su incapacidad de organización y su pobreza no les permitía penetrar en las instituciones del Estado. Fue hasta el final del régimen, durante el gobierno de Jorge Ubico, en que el Estado logró penetrar a mayores grupos de la población del país, generando beneficios tangibles y útiles para la población. Sin embargo, dado que la vida política del país se manejaba desde la capital, fue en esta en que se decidió darle un cambio al rumbo político del país.

En el ámbito económico, el régimen liberal generó las condiciones para beneficiar a los caficultores y a la bananera United Fruit Company, así como a los monopolios de los ferrocarriles y de la electricidad. Durante los últimos años del gobierno de Ubico el crecimiento económico también ocasionó el incremento en profesionales de “cuello blanco”, muchos de los cuales se unieron a los movimientos magisteriales que forzarían a la dimisión de Ubico.

#### **11.1.2.4. Período de los revolucionarios: De Arévalo a Arbenz**

Aunque los gobiernos revolucionarios no modificaron la organización política del país, sí intentaron cambiar las relaciones de poder existentes, por medio de instituciones y reformas económicas que tuvieron como objetivo generar beneficios para los grupos menos beneficiados con el modelo “liberal” -campesinos, obreros y maestros-.

En lo político, el fortalecimiento de los procesos democráticos permitió a nuevos grupos penetrar el Estado, de forma directa o indirecta, rompiendo el monopolio político que habían mantenido los liberales desde 1871. Este fortalecimiento democrático también permitió la aparición de nuevos grupos políticos y económicos, que tuvieron gran relevancia para el futuro de Guatemala, como lo fueron los comunistas y sindicalistas, los cuales habían tenido prohibida o limitada su participación en el proceso político nacional, respectivamente. Para la oligarquía cafetalera y para las UFCO e IRCA los gobiernos revolucionarios significaron una disminución de su influencia en la toma de decisiones políticas y en la capacidad de generarse beneficios o de detener los procesos de reformas económicas que se estaban llevando a cabo.

En lo económico, los gobiernos revolucionarios buscaron modernizar y mejorar la economía nacional, especialmente en el sector agrícola, el cual producía la mayor parte de los ingresos del país. La expropiación de las tierras ociosas de los grandes latifundios y su redistribución tuvieron como objetivo mejorar la situación económica de los pequeños campesinos y de esa forma reducir su necesidad de trabajar en las cosechas de las fincas del país. Esta reforma económica también significó grandes costos para los grandes latifundistas, no sólo porque su propiedad no fue respetada sino, también, porque la mejora de la condición económica de los campesinos los forzaba a incrementar los salarios y beneficios que se les pagaba a los peones.

#### **11.1.2.5. Período de los militares**

En el ámbito político, los gobiernos militares fueron la respuesta al surgimiento y desarrollo de los movimientos guerrilleros comunistas en Guatemala. El Ejército penetró las instituciones estatales como una medida para prevenir y evitar que los comunistas tomaran el poder político del país. Pero una vez en el poder, los militares ya no permitieron que otros grupos lo pudieran penetrar, por lo menos no de forma legal e institucional y ello repercutió en el aumento en la corrupción del Estado. Para poder obtener beneficios del Estado, la forma menos costosa resultó ser la corrupción de los funcionarios públicos o, como lo hicieron los guerrilleros, usar medidas violentas.

El deterioro político, social y económico que resultó de la guerra civil, contribuyó a que la misma cúpula militar buscara la forma de sacar a Guatemala de este conflicto y, eventualmente, ello contribuyó a la elección del fortalecimiento de los procesos democráticos como la mejor forma de solucionar el problema. A diferencia de los más de cuatro siglos anteriores, en los cuales el

Estado fue un mecanismo de poder al servicio de élites económicas, la nueva configuración estatal auguraba ser más incluyente, en el cual más grupos podrían penetrarlo.

#### **11.1.2.6. Los últimos 20 años...**

Los últimos 20 años en la historia política de Guatemala han sido de relativa estabilidad, comparado con el período anterior. La democracia institucional, que alguna vez visualizaron miembros de la cúpula militar, ha sobrevivido a los desafíos que se le han presentado y ha permitido que más grupos tengan la posibilidad de penetrar al Estado y de beneficiarse del mismo. Sin embargo, este sistema aún no ha sido lo suficientemente efectivo para canalizar de forma pacífica, legal e institucional todas las demandas de los distintos sectores del país, condiciones necesarias para una efectiva estabilidad política en el marco de un sistema democrático institucional.

La pobreza, la falta de seguridad y la corrupción, problemas que se creyó hace 20 años que iban a ser solucionados por el fortalecimiento de la democracia, aún se encuentran como parte de la agenda pendiente. La población guatemalteca está perdiendo la confianza y credibilidad en el Estado, principalmente por esta falta de generación de beneficios perceptibles por la población.

La poca penetración del Estado guatemalteco en el interior del país también ha tenido gran repercusión en la falta de credibilidad hacia el Estado y en el debilitamiento de la democracia, pues al no existir dependencias estatales en las distintas regiones del país, la protesta, la huelga y los métodos pretorianos, violentos, se han convertido en la única forma en que la población es escuchada por el Estado. Con los Acuerdos de Paz, la desarticulación de la presencia militar no supo ser sustituida. De allí que no sorprenda que, ante la ausencia de autoridad, los linchamientos sean la única forma de evitar hechos delictivos.

Un ejemplo es que previo a la Constitución de 1986, los alcaldes –o comisionados militares- eran jueces de paz, y ellos resolvían conflictos. Esto los hacía gozar de popularidad y legitimidad. Sin embargo, con la nueva Constitución se estableció que no era técnico que los jueces de paz no fuesen abogados, y por lo tanto manda a que sean jueces del Organismo Judicial. El problema de este mandato era que no existía la capacidad para poder contar con abogados fungiendo como jueces en todos los juzgados de paz del país. Esto hizo que los casos de los juzgados de paz sean remitidos a los tribunales de primera instancia, lo cual ha promovido el embotellamiento en la resolución de estos casos. Esto promovió una resolución lenta que favorecía el surgimiento de la corrupción. De allí que, ante la incapacidad de generar justicia y de establecer sanciones a los criminales promovió el crecimiento de la misma y ha orillado a la población a llegar a medidas extremas como los linchamientos.

La idea de la democracia y el sistema democrático se encuentran en una situación difícil en Guatemala y ello hace imprescindible que el Estado y los beneficios que este puede generar, penetren y sean accesibles a los distintos sectores de la población, para que ésta pueda canalizar sus demandas, de forma pacífica y por medios institucionales.

## 11.2. La informalidad ante un Estado ausente

La formalidad requiere de la presencia del Estado en la vida del ciudadano. Es por ello que existe una relación directa entre la existencia de dependencias del Estado y la formalidad. La presencia del Estado disminuye los costos de la formalidad incrementando su oferta. Asimismo, favorece la implementación de políticas estatales a nivel nacional, favorece el cumplimiento de las normas y regulaciones estatales.

La credibilidad y confianza de la población sobre sus instituciones están ligadas con la confianza y efectividad que tengan. Por esta razón se realizó un análisis en el que se determina la cantidad de instituciones que existen a nivel nacional de las principales dependencias estatales. Junto a ello se determinó cuál es la población potencial que estas atienden y servirá para diagnosticar la presencia del Estado en Guatemala.

Para identificar la ubicación de dependencias y la cantidad de establecimientos, así como servicios que prestaban, a nivel municipal se contactó con cada autoridad pública y se le preguntó directamente dónde se encontraban ubicadas. En base a los resultados obtenidos, se determinó la cantidad de dependencias públicas a nivel nacional y, en base al Censo de Población (2002), se determinó la densidad de las instituciones públicas. Este último cálculo indica la razón entre población y el número de instituciones. Esta variable sirve para explicar la capacidad de las instituciones para atender a los ciudadanos.

Se puede argumentar que hubiera sido preferible evaluar la presencia del Estado mediante otras formas, sin embargo, hay una razón de peso que nos hizo inclinarnos por una medición más simple, “población/No.de instituciones”. Esto responde a que el Estado guatemalteco sufre de un problema básico, está ausente, incluso, dentro de la misma Ciudad de Guatemala. Como se señaló antes, la encuesta realizada por el Centro de Investigaciones Económicas Nacionales – CIEN-entre informales muestra una baja interacción con entidades del Estado. Esto se debe, en parte, a su incapacidad para actuar; en parte, a que efectivamente no entra en contacto con la vida de los guatemaltecos. Para muchos guatemaltecos, la única presencia del Estado en el ámbito empresarial se limita al edificio de la Municipalidad, a algunos trabajadores que arreglan la carretera cercana su poblado; y, algunos policías, en el mejor de los casos.

Dos de las instituciones más importantes para el funcionamiento del sistema económico formal, el Registro General de la Propiedad y el Mercantil, deben atender a más de 5 millones y 1 millón de guatemaltecos respectivamente. La siguiente tabla muestra la penetración del Estado en nuestro país:

**Tabla 41**  
**Cantidad y densidad de ciertas instituciones del Estado**  
**Nivel nacional**

| Institucion  | Cantidad | Densidad  | Institución   | Cantidad   | Densidad |
|--|----------|-----------|---|------------|----------|
| Registro Mercantil - Dependencias  | 11       | 1,021,563 | Escuelas Pre-Primarias Públicas   | 9379       | 1,198    |
| Ministerio Público   | 58       | 193,745   | Escuelas Pre-Primarias Totales  | 11397      | 986      |
| Policía Nacional Civil - Comisarias  | 334      | 33,644    | Escuelas Primarias Públicas   | 18769      | 599      |
| Superintendencia de Administración Tributaria - Sede Central, Sede Regional y Agencias | 34       | 330,506   | Escuelas Primarias Totales  | 21435      | 524      |
| Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación - Dependencias                     | 20       | 561,860   | Centros para obtención de Antecedentes Penales  | 26         | 432,200  |
| Ministerio de Trabajo y Previsión Social - Dependencias                                | 21       | 535,105   | Cortes de Apelaciones   | 22         | 510,782  |
| Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales - Dependencias                             | 21       | 535,105   | Juzgados de Paz, Juzgados de Paz Comunitarios, Juzgados de Primera Instancia y Tribunales | 564        | 19,924   |
| Registro de la Propiedad - Dependencias  | 2        | 5,618,598 | INTECAP - Centros de Capacitación y Delegaciones Departamentales                          | 34         | 330,506  |
| Ministerio de Defensa - Comandancia, Reservas Militares                                | 62       | 181,245   | IGSS - Unidades Médicas   | 139        | 80,843   |
| Ministerio de Defensa - Destacamentos en las fronteras                                 | 675      | 16,648    | Total de la población   | 11,237,196 |          |

Fuente: elaboración propia con base en INE (2002) y los websites de las instituciones.

Se puede observar que las instituciones educativas son las que tienen una mayor presencia. Hay una escuela pública de preprimaria por cada 1,198 guatemaltecos, una de primaria por cada 599 guatemaltecos. Luego le siguen el Ministerio de Defensa, los juzgados y la Policía Nacional Civil. Los hospitales, clínicas, consultorios y los establecimientos de salud, en general, son uno de los principales servicios que el Estado brinda a la población. En el caso de Guatemala se puede observar que los departamentos menos poblados, como Zacapa, Chiquimula, Jalapa, Totonicapán, Sololá, Santa Rosa, Sacatepéquez y El Progreso, son los que tienen una menor presencia de puestos de salud del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social -IGSS-. Sin embargo, estos puestos de salud también son los que tienen a su cargo un mayor número de personas que atender. A la inversa, los departamentos más poblados -Alta Verapaz, San Marcos, Huehuetenango y Guatemala- son los que tienen una mayor cantidad de puestos de salud y una menor cantidad de personas que atender con respecto a la media nacional -80, 843 personas-. La excepción es Quiché, que con más de 655 mil habitantes posee solo tres puestos de salud del IGSS.



**Tabla 42**  
**Densidad poblacional por institución del Estado**  
**Por departamento y a nivel nacional**

| Departamentos         | IGSS -<br>Unidades<br>Médicas | Ministerio<br>Público | Policía<br>Nacional<br>Civil -<br>Comisarías | SAT - Sede<br>Central, Sede<br>Regional y<br>Agencias | Centros para<br>obtención de<br>Antecedentes<br>Penales | Juzgados de<br>Paz, Juzgados<br>de Paz<br>Comunitarios,<br>Juzgados de<br>Primera<br>Instancia y<br>Tribunales |
|-----------------------|-------------------------------|-----------------------|--|---|---|--|
| Guatemala             | 133,767                       | 195,506               | 20,012                                       | 282,398   | 635,395   | 23,317   |
| El Progreso           | 69,745                        | 139,490               | 139,490                                      | 139,490   | 139,490   | 10,730   |
| Sacatepéquez          | 248,019                       | 248,019               | 248,019                                      | 248,019   | 248,019   | 12,401   |
| Chimaltenango         | 44,613                        | 446,133               | 446,133                                      | 446,133   | 446,133   | 19,397   |
| Escuintla             | 59,861                        | 134,687               | 24,488                                       | 269,373   | 538,746   | 20,721   |
| Santa Rosa            | 100,457                       | 100,457               | 13,699                                       | 301,370   | 301,370   | 16,743   |
| Sololá                | 153,831                       | 153,831               | 307,661                                      | 153,831   | 307,661   | 12,306   |
| Totonicapán           | 339,254                       | 339,254               | 339,254                                      | 339,254   | 339,254   | 28,271   |
| Quetzaltenango        | 104,119                       | 312,358               | 52,060                                       | 312,358   | 312,358   | 14,874   |
| Suchitepéquez         | 40,395                        | 403,945               | 14,427                                       | 403,945   | 403,945   | 16,158   |
| Retalhuleu            | 24,141                        | 241,411               | 16,094                                       | 241,411   | 241,411   | 18,570   |
| San Marcos            | 41,840                        | 264,984               | 794,951                                      | 794,951   | 794,951   | 22,713   |
| Huehuetenango         | 70,545                        | 282,181               | 38,479                                       | 846,544   | 846,544   | 21,706   |
| Quiché                | 218,503                       | 131,102               | 655,510                                      | 655,510   | 655,510   | 23,411   |
| Baja Verapaz          | 215,915                       | 215,915               | 215,915                                      | 215,915   | 215,915   | 16,609   |
| Alta Verapaz          | 64,687                        | 258,749               | 776,246                                      | 776,246   | 776,246   | 32,344   |
| Petén                 | 122,245                       | 91,684                | 366,735                                      | 366,735   | 366,735   | 19,302   |
| Izabal                | 39,288                        | 157,153               | 314,306                                      | 314,306   | 314,306   | 31,431   |
| Zacapa                | 100,084                       | 100,084               | 13,344                                       | 200,167   | 200,167   | 13,344   |
| Chiquimula            | 302,485                       | 302,485               | 15,124                                       | 151,243   | 302,485   | 15,920   |
| Jalapa                | 242,926                       | 242,926               | 20,244                                       | 242,926   | 242,926   | 18,687   |
| Jutiapa               | 97,271                        | 129,695               | 13,896                                       | 389,085   | 389,085   | 16,917   |
| <b>Nivel nacional</b> | <b>80,843</b>                 | <b>193,745</b>        | <b>33,644</b>                                | <b>330,506</b>  | <b>432,200</b>  | <b>19,924</b>  |

Fuente: elaboración propia con base en INE (2002) y los websites de las instituciones.

La seguridad civil es una de las funciones más importantes del Estado. En este aspecto resulta interesante que la mayoría de departamentos del Oriente del país -Jalapa, Jutiapa, Zacapa, Chiquimula- son los que poseen una mayor cantidad de comisarías en relación a la cantidad de personas sobre las cuales operan. A excepción de Suchitepéquez, Huehuetenango y Quetzaltenango, el resto de los departamentos del Occidente y del Norte del país tienen poca presencia policial en relación con la cantidad de personas. Son de particular relevancia los casos de San Marcos y Alta Verapaz donde solo existe una comisaría para todo el departamento. Lo anterior obviamente afecta la densidad poblacional por comisaría de la PNC. San Marcos cuenta con una densidad poblacional de 794,951 habitantes; Alta Verapaz de 776,246; y, Quiché de 655,510.

Si se fortaleciera la labor de seguridad ciudadana, complementada con las Reservas Militares del Ministerio de Defensa, la densidad poblacional por institución se reduce. San Marcos contaría con una densidad poblacional de 264,984 habitantes; Alta Verapaz de 258,749; y, Quiché de 218,503.

Esta ausencia es importante. Como menciona Mendoza (2003):

*“En comunidades bien organizadas se podría estar usando la misma estrategia (la brutalidad extrema como instrumento) tratando de alterar la (des)utilidad esperada por la traición o agresión. Es decir, que pretenden aumentar la intensidad de la sanción y la probabilidad de castigar a quien perjudique a algún miembro de la comunidad. Entonces, valorando su sobrevivencia, se espera que el criminal potencial responda cooperando; en este caso, no cometiendo delito alguno en los lugares donde existan las amenazas más creíbles. En el contexto de un Estado ausente, que desatiende su responsabilidad de brindar justicia y seguridad, los linchamientos no son actos irracionales y sin sentido, sino que tienen una base racional.”*

A pesar que la SAT es la institución con menos tiempo de existencia que se analiza, junto al Ministerio de Ambiente, cuenta con una densidad nacional mucho mejor que la del Registro General de la Propiedad, Registro Mercantil, el Ministerio de Agricultura, el Ministerio de Trabajo y el INTECAP. Esto se explica por su importancia estratégica para el Estado. Recolecta los impuestos que le permiten operar. Debe señalarse que queda aún una labor importante por hacer, ya que su presencia es principalmente en las cabeceras departamentales, de allí que su densidad poblacional llegue a 846,544 habitantes en Huehuetenango y 794,951 habitantes en Totonicapán, siendo la densidad más baja 139,490 en El Progreso

Debe resaltarse que la mayoría de las dependencias del Estado analizadas sí contaban con oficinas en las cabeceras departamentales. Esto hace que la densidad poblacional por cada una de las entidades sea desigual. En cuanto a la presencia del Estado en los municipios, en el caso del sistema de justicia, en San Juan Sacatepéquez hay un juzgado por cada 152,583 guatemaltecos, pero al mismo tiempo, hay un juzgado por cada 5,156 guatemaltecos en San José del Golfo. Esto también hace que existan lugares como San Gabriel en Suchitepéquez, en donde cuenta con una comisaría por cada 3,966 habitantes; y lugares como el Municipio de Totonicapán, donde hay una comisaría por cada 96,392 habitantes. Esto se complica ya que en todo Totonicapán no hay ninguna otra comisaría, aunque el departamento tiene la una alta densidad poblacional: 339,254 habitantes. El caso de San Marcos es aún peor, ya que la densidad poblacional del Departamento alcanza 794,951 habitantes por comisaría.

A nivel agregado, sobresale lo desigual que ha sido la penetración estatal. Por un lado, tenemos un Organismo Judicial, con Juzgados y Tribunales que generan una densidad poblacional de 19,924 habitantes. Sin embargo, el Ministerio Público, que debiera ir de la mano del Organismo Judicial, cuenta con una densidad poblacional de 193,744 habitantes. Tan sólo allí podríamos vislumbrar problemas en torno a cómo sólo 58 dependencias del Ministerio Público -22% de ellas en la Capital-, pueden responder a los guatemaltecos.

Con este tipo de presencia, no puede hablarse de presencia del Estado en Guatemala. El Estado de Guatemala aún no ha logrado penetrar en el país. Lo cual no implica que el Estado deba crecer

porque sí. Un crecimiento de este tipo de Estado no conduce a nada, salvo a aumentar el gasto, la corrupción y la reproducción los patrones de clientelismo y favores políticos. La penetración es importante siempre y cuando sea de calidad. Parafraseando el célebre chiste guatemalteco ¿Qué es más importante, el tamaño o la calidad? En este caso ambas. Una sin la otra llevarían a más de lo mismo: falta de legitimidad y respeto a la autoridad y mayor informalidad, como forma de escapar a un marco institucional inoperante.



## 12. LA EXPOLIACIÓN DEL ESTADO Y LA INFORMALIDAD

### 12.1. La informalidad como estrategia para evitar la esclavitud

La informalidad surge como una estrategia para evitar la esclavitud, debido a que las autoridades la favorecieron a través de una serie de instituciones que se remontan desde la conquista<sup>68</sup> hasta la Revolución de 1944. Una breve descripción de algunas de estas instituciones debiera permitirnos comprender cómo es que las mismas motivaban, a los guatemaltecos que se encontraban sujetos a las mismas, a huir para evitar su cumplimiento. Lo más importante, es cómo se acumularon cuatrocientos años de aprendizaje orientado a huir del Estado para sobrevivir.

#### 12.1.1. Las encomiendas

En la transición de la conquista hacia la colonia hubo dos instituciones que organizaron la mano de obra indígena: el repartimiento y la encomienda “primitiva”.<sup>69</sup> Como señalara Severo Martínez “el repartimiento tenía dos aspectos, pues consistía en repartir tierras y también indios para trabajarlas; y como este segundo aspecto se justificaba diciendo que los indígenas eran entregados para que el favorecido velase por su cristianización –le eran encomendados para ello-, de allí que repartir indios y encomendarlos fuese (...) una y la misma cosa”. Sin embargo, dicho ordenamiento de la mano de obra, de ninguna manera emulaba las condiciones laborales de un trabajador actual sujeto a la prestación laboral de tener instrucción religiosa: “la encomienda primitiva fue (...) una manera de disimular, bajo el pretexto de que se entregaba a los indios para cristianizarlos, el hecho de que se los repartía para explotarlos hasta la aniquilación” (Martínez, 1994).

Si bien la esclavitud no se encontraba autorizada dentro del mecanismo de repartimiento-encomienda, sí se encontraba autorizada la esclavitud mediante el Requerimiento de Palacios Rubios, en caso que los indígenas no aceptaran pacíficamente la soberanía del monarca español y todo lo que ello implicaba.<sup>70</sup>

La interpretación usual al cambio de la “encomienda primitiva” fue debido la defensa que Fray Bartolomé de las Casas y otros hicieron de los indígenas americanos ante Carlos V, debido a la brutalidad de dicha institución. Por ejemplo, Jacobo de Tostora y Motolinía intentaron que la

---

<sup>68</sup> En la revisión histórica que se hará de la informalidad no se incluirá el período prehispánico. Ello se debe principalmente a que mucho de lo que podría decirse caería principalmente en el terreno de la especulación debido a la falta de fuentes de información que permitan profundizar en este rasgo particular. Sin embargo, debe señalarse que la informalidad no debió ser ajena a los pueblos guatemaltecos durante dicha época ya que también conocieron la esclavitud y la imposición de tributos por parte de pueblos que militarmente eran superiores a ellos. El estudio de cómo lograban evadir dichas cargas podría considerarse un estudio sobre la informalidad prehispánica.

<sup>69</sup> Esta encomienda se diferencia de la encomienda reformada tras las Leyes Nuevas u Ordenanzas de Barcelona.

<sup>70</sup> Ver el análisis del repartimiento dentro de este capítulo.

Corona Española promoviese reformas en el tratamiento del indígena, al exponer su situación (Instituto Indigenista Nacional, 1970):

“(…) La feria anda ya tan extendida que a dos pesos vale cada alma; así se venden los esclavos...; la concesión del hierro es contra la ley divina, la cual no consiente que los libres se hagan esclavos aunque en tal servidumbre entervenga abtoridad real; Vuestra Magestad recibió del Romano Pontífice estas tierras, que fue para que convirtiédeses a las gentes, que no para que las vendiédeses; Crea Vuestra Magestad que mas esperábamos que mandara libertad los esclavos que tienen los naturales, porque son injustamente hechos, que no mandara herrar de nuevo”.

Por otro lado, Martínez (1994) señala que es posible que la razón principal para la modificación de dicha institución haya provenido que las autoridades españolas se percataron de las ganancias económicas que provendrían de no diezmar la población indígena. La razón de estas ganancias provenía que los primeros españoles no estaban interesados en quedarse a vivir en América, sino generar rápidamente riqueza para volver a su lugar natal, lo cual implicaba maximizar la explotación de la mano de obra indígena, incluso hasta su muerte. Si dicho ritmo continuaba diezmarían la población, y ningún español estaría interesado en venir a trabajar en tierras americanas. De allí que resultaba conveniente evitar esto, para lo cual se veían en la necesidad de convertir a los indígenas en tributarios de la Corona española, con lo cual se intentaría evitar su esclavización y desaparición. Cualquiera que haya sido la causa efectiva, finalmente la Corona española promulgó las Ordenanzas de Barcelona o Leyes Nuevas en 1542.

Martínez (1994) menciona que: *‘No se volvió a la esclavitud, pero tampoco se adoptó la libre contratación del trabajo, como pretendían las Leyes Nuevas. Tirando la corona por su lado y los conquistadores por el suyo, acabaron por colocar al indígena en el plano intermedio de la servidumbre.’* Lo anterior implicó el inicio de la esclavitud africana en el territorio guatemalteco y la transformación de la encomienda primitiva. Esta última ahora consistía en qué parte de los tributos, que los indígenas estaban obligados a aportar a la Corona española, debían destinarse a los encomenderos. Asimismo se estableció un repartimiento de indios, el cual consistía en que cada “Pueblo de Indios” debía enviar un grupo de trabajadores por temporadas a las haciendas, trabajando para su sustento y el tributo.

En cuanto a los abusos que se registraron con la nueva encomienda, Cabezas (1994b) señala que los encomenderos cabildeaban con las autoridades para incrementar el monto del impuesto a cobrarles a los pueblos indígenas, incluso en aquellos casos en que su población había disminuido, debido a que muchos indígenas escapaban. Por otro lado, las autoridades también se vieron involucradas en promover este tipo de abusos (Cabezas, 1994b):

*“sometían a los defectos de la burocracia la tramitación de las encomiendas. Esto último no era sino un subterfugio y pretexto para poder otorgarlas a sus propios familiares, cuando los demandantes, cansados de gastar en procuradores y a la espera de resoluciones que nunca llegaban, se iban a otras provincias. Otro abuso muy común fue el arrendamiento de encomiendas, no obstante la obligación de los encomenderos en cuanto a residir en la provincia misma”.*

Respecto al repartimiento, Cabezas (1994b) dice que el mismo se instauró como la institución que les proporcionó a los colonizadores mano de obra, bajo la condición de pago de “un real de plata por cada día trabajado, en moneda y no en especie, incluyendo el lunes como día de trabajo, pues este día reutilizaba para el viaje. Lo mismo se hacía para el regreso”. Sin embargo, el repartimiento, al igual que las otras instituciones laborales y tributarias no era practicado de la misma forma de cómo habían sido concebidas en España. Por ejemplo, a pesar de establecerse que el repartimiento sólo era para varones, se utilizó esta institución para obligar a las “*mujeres a servir en casa de los españoles, como molenderas, cocineras, chichiguas y domésticas*” (Cabezas, 1994b). Por otro lado, la disposición legal relativa al repartimiento establecía que los indígenas estaban obligados a presentarse al trabajo con sus propios instrumentos de trabajo. Esto en la práctica se prestó a muchos abusos, ya que se utilizó esta obligación como un mecanismo para forzar a los indígenas a comprar sus instrumentos, adquiriendo con ello deudas de difícil repago. Estas mismas estratagemas fueron empleadas por algunos corregidores y alcaldes mayores, ya que distribuían (Cabezas, 1994b):

*“(E)ntre los indígenas, igualmente so pretexto de repartimiento, de algunas mercancías, como machetes, azadas, ropa, aguardiente, etcétera, las cuales los nativos debían pagar posteriormente con productos de la tierra o con trabajo. En esta forma las autoridades se apoderaban con facilidad de productos de exportación, como vainilla, cacao, achiote, y también de granos básicos. El repartimiento de mercancías, al igual que el repartimiento de algodón, se hacía al margen de la ley y redundaba en graves perjuicios para los indígenas. Las mercancías, por ejemplo, se les imponían a precios elevados, en tanto que el maíz, frijol, cacao, trigo, etcétera, se tasaban a precios bajos”.*

En el caso que nos atañe, describir las múltiples caras de la informalidad a lo largo de la historia guatemalteca, el repartimiento-encomienda y el Requerimiento de Palacios Rubios generan dos procesos de informalidad. Por un lado, se encuentran los conquistadores-colonizadores que se informalizaban respecto a las normas españolas, al emplear como una institución esclavista el repartimiento-encomienda (a pesar que esa no era la intención de la Corona); del Requerimiento cuando los indígenas se negaban a su cumplimiento (porque, como señaló Martínez, *¿cómo aceptar algo que no se entiende?*); y del Requerimiento cuando los indígenas aceptaban su cumplimiento (al someterlos a un régimen de tributación insoportable que los orillaba a rebelarse para poder sobrevivir). También conviene señalar la informalidad en la posesión de los esclavos producto del Requerimiento. Con la entrada en vigor de Las Leyes Nuevas, en agosto de 1544 (Martínez; 1994):

*“(L)a Audiencia informaba al rey que, si se ejecutaba al pie de la letra lo legislado en relación con la esclavitud, había que dar libertad a todos los esclavos, porque ningún español estaba en posibilidad de presentar título alguno que legitimase su posesión. Y eso era, precisamente, lo que la corona había esperado al exigir aquellos títulos. Sabía que al amparo de autorizaciones como la implicada en el requerimiento, se había apresado y vendido muchísimos esclavos, pero nadie había tenido el cuidado de obtener los correspondientes títulos de posesión legal”.*

Lo anterior, de forma brutal, muestra cómo los mecanismos legales implantados para defender los derechos de propiedad se encontraban tan alejados de las prácticas cotidianas mercantiles, y

también cómo las mismas autoridades se beneficiaban de ser la última fuente de propiedad, pudiendo en cualquier momento cambiar las disposiciones en contra de los mismos ciudadanos.<sup>71</sup>

Por el lado de los indígenas, la informalidad se manifiesta como la sublevación ante las autoridades españolas, a través de las armas o huyendo lejos de la mirada española. Esto hizo crisis especialmente a partir de las Nuevas Leyes, que buscaban la tributación indígena, lo cual implicaba contar con mecanismos de control que permitiera determinar dónde se encontraban los vasallos de la Corona. Como señala nuevamente Martínez (1994):

*“(L)a esclavitud había causado una dispersión que era grave obstáculo para la reorganización de la colonia. Muchos indios vivían en las haciendas de sus amos; muchos otros andaban huyendo, retirados en montañas y lugares remotos; y otros permanecían en la sede de los antiguos poblados prehispánicos (...esta) dispersión anárquica, adoptada por los indios como recurso de defensa frente a la conquista, se desarrolló a partir de un cuadro de dispersión orgánico existente con anterioridad. Y todo ello era desfavorable al gran plan monárquico y misional de las Leyes Nuevas, que exigía, como requisito indispensable, que los indios vinieran a vivir, todos, sin excepción, en poblados perfectamente organizados y estables. Los indígenas no podían pasar a ser efectivamente vasallos tributarios del rey, ni éste podría ceder parte de la tributación (encomienda), ni sería posible suministrar a las haciendas periódicamente mano de obra indígena (repartimiento), mientras no hubiera centro de población perfectamente establecidos y controlados por la autoridad”.*

Es mas, este proceso de informalización, de acuerdo a la interpretación de Horacio Cabezas (1994b), motivó a que cayera en desuso la nueva encomienda, ya que *“la disminución de la población en los pueblos cacaoteros había mermado significativamente el tributo pagado por los indios”.*

#### **12.1.1.1. Las políticas laborales del positivismo-liberal**

Además de resaltar los excesos en los que se cayó durante la Colonia, es necesario recalcar las políticas laborales que se implementaron posteriormente a la Revolución de 1871, ya que estas fueron el telón de fondo que permite aproximarnos a comprender nuestras actuales instituciones laborales. Por lo mismo, es necesario comentar brevemente sobre los usos y abusos de las habilitaciones, la Ley de Vialidad y la Ley contra la Vagancia, porque a pesar que desde 1824 la Federación había decretado que ninguno podía ser esclavo dentro de la República, en la práctica aún se mantuvieron esquemas semi-esclavistas hasta 1944.

*“(L)a tarea más difícil radicaba en asegurar el aprovisionamiento adecuado de mano de obra par alas plantaciones. «Si la propensión natural a la indolencia no fuese tan grande entre... las clases trabajadoras, habría trabajadores de sobra»”* (Luján, 1980). Debido a que las autoridades afrontaban esta situación que resultaba contraproducente a sus planes de modernización del país, se vieron en la necesidad de formular instituciones laborales que les garantizara suficiente mano de obra. Sin embargo, las mismas nunca lograron sobreponerse al principal problema que evitaba que tuvieran suficiente mano de obra: *“(a) causa de los abusos de*

---

<sup>71</sup> Debe aclararse que este ejemplo es brutal, porque estamos hablando de la propiedad sobre personas, esclavitud. Sin embargo, el rechazo hacia la esclavitud no debiera obstaculizar nuestra concepción sobre cómo la autoridad ha limitado el acceso a la propiedad, como un mecanismo de control de aquellos con menor capacidad de influir en las decisiones políticas.



que han sido objeto, «tienen horror al trabajo en las plantaciones».” (Luján, 1980). Aunque su interés era obtener suficiente mano de obra que fuera barata, el problema era que estos objetivos no eran posibles de obtener sin que mediara la complicidad del Estado.<sup>72</sup>

Respecto a las habilitaciones, estas se refieren a la institución laboral que permitía a los finqueros contratar mano de obra, principalmente indígena, para que laborase en sus plantaciones. Este “peonaje por deuda” fue regularizado en el Reglamento de Jornaleros, Decreto 177 de 1877, y establecía que *“jornalero habilitado es el que recibe dinero anticipado, obligándose a pagarlo con su trabajo personal en una finca rústica”* (Luján, 1980). Aunque en principio parece inocua esta institución, el problema subyace en la ausencia de mecanismos que articularan de forma efectiva el cumplimiento de las medidas de forma tal que no existiera abuso por ninguna de las partes. Así como hoy en día resulta contraproducente que las instituciones laborales tiendan a inclinar su balanza hacia los trabajadores-formales, en aquellas épocas el problema surgía debido a que la balanza se inclinaba hacia los patronos. De allí que rápidamente esta institución que parece inocua desembocó en una serie de abusos, como se mostró con las reformas laborales de 1894 donde se eliminaron momentáneamente las sanciones a los patronos. De allí que *“la escasa paga dificultaba la liquidación del convenio; y podían crearse situaciones, si no surgían de otro modo, en las que se daban nuevos anticipos para suplementar a los anteriores. Los abusos de poder de los hacendados sobre los indígenas eran frecuentes y «provocaron la emigración de un gran número de ellos a México y Honduras Británica»*” (Luján, 1980).

Las emigraciones y la evasión del peonaje por deuda provocaron faltantes de mano de obra importante. Unido a ello, se empezó a generar presión internacional para “prohibir (...) la compulsión judicial directa o indirecta sobre las personas que realicen cualquier tarea involuntariamente, excepto en caso de guerra u otra calamidad nacional (... obligar a establecer) contratos de trabajo o a pedirles reembolso de pagos hechos por adelantado a los trabajadores. De allí que las habilitaciones tuvieron que eliminarse, incluso dándose por canceladas las deudas de los campesinos, y cedieron paso a las instituciones laborales ubiquistas.

Tras la eliminación de las habilitaciones se hizo necesario contar con una institución sustituta para promover los intereses del Estado y los terratenientes, de allí la Ley contra la Vagancia de 1934. Debido a los malos tratos que recibían muchos trabajadores en las fincas, no existía mucha oferta de trabajadores, por lo que se hizo necesario idear un mecanismo que evitara estos problemas. Por eso, con el “noble fin” de reducir el “vicio” de la vagancia, todo aquel que como campesino no trabajase en fincas de terceros o mantuviera cultivos propios de dimensiones relativamente considerables, se le obligaba a trabajar como asalariado un número determinado de días en una finca.

Para los finqueros el cambio institucional no fue importante. Sin embargo, para los campesinos, el problema que surgió con esta nueva modalidad fue que, si antes el campesino debía evitar caer en la necesidad de endeudarse para no terminar como jornalero habilitado, ahora debía demostrar que efectivamente se encontraba trabajando en una finca o sembrar una considerable extensión de

---

<sup>72</sup> (Justo Rufino) Barrios emitió una circular que reforzaba al viejo régimen. Informaba a los Jefes Políticos, si dejamos abandonados a los agricultores «a sus propios recursos, sin que cuenten con la más eficaz cooperación de parte de los agentes del gobierno, inútiles serán sus esfuerzos por llevar a cabo empresas que siempre fracasarán ante la negligencia de la clase indígena». Lujan (1980 Tomo II Pág. 37.

terreno. O sea, o ya se encontraban en una situación laboral difícil o debían conseguir un terreno extenso para la siembra, lo cual no era sencillo.

Conviene señalar que al liberar a los campesinos de las habilitaciones se generó momentáneamente un mercado laboral en donde los finqueros se encontraron con la necesidad de tener que atraer campesinos para laborar en sus fincas, ya que al mismo tiempo, el Estado no contaba con la capacidad de hacer cumplir la Ley contra la Vagancia. Esta necesidad por trabajadores llevó a elevar el salario a tal punto que los finqueros de Quetzaltenango se cartelizaron para mantener el nivel salarial a la mitad de lo que había llegado en el mercado. Asimismo, le solicitaron al Presidente Ubico que la Ley contra la Vagancia se aplicara estrictamente para *“asegurarse trabajadores en forma justa”* (Luján, 1980).

Por otro lado, la Ley de Vialidad, de 1933, establecía un impuesto fijo anual orientado a sufragar la inversión pública en la infraestructura vial; quienes no lo pagaban se encontraban en la obligación de trabajar dos semanas en la construcción o mantenimiento vial. Aunque para las familias acomodadas dicho impuesto no resultaba un costo importante, sí lo era para muchos campesinos que se vieron obligados a trabajar de forma gratuita para el plan de infraestructura de Ubico.

Por último, conviene rescatar un párrafo escrito por Lloyd Chester Jones en 1940 cuando analizaba y critica la política laboral del positivismo-liberal guatemalteco, pero que aún puede seguir siendo aplicado para la Guatemala de hoy (Luján, 1980):

*“La manera en que las autoridades públicas se han organizado para controlar efectivamente a la fuerza de trabajo, las influencias tendientes a modificar las regulaciones, y los cambios aparecidos en la ley y en la práctica, de 1900 hasta el día de hoy, merecen una consideración más detallada. Reflejan la persistente convicción que la libre contratación del trabajo, en el sentido en que el término se entiende en cualquier otra parte, no puede establecerse en la agricultura guatemalteca. Muestran las modificaciones que no obstante, se han adoptado por deferencia a la opinión local o internacional”.*

La diferencia es que ahora, tras la Revolución de Octubre de 1944, el desbalance institucional es a favor de los trabajadores-formales y no de los terratenientes. Obvia mente la solución no podría ser el regresar, sino dar un paso adelante: darle oportunidad a ambas partes de exponer sus condiciones mediante contratos que ambos pueden determinar libremente y que sean mutuamente beneficiosos.

## **12.2. El Estado como extractor de recursos**

La capacidad del Estado para apropiarse irrestrictamente de la propiedad de los ciudadanos y transferirla al uso de la burocracia o de algún grupo determinado de la población, también podría considerarse como una restricción de acceso al mercado. Esto no sólo significa que el día de hoy la persona no podrá hacer uso de sus bienes, sino que tampoco los podrá usar mañana; también significa que, a futuro, si es capaz de adquirir nuevos bienes, invertirá tiempo y recursos en ocultarlos para evitar que las autoridades puedan quitárselos nuevamente. Esto conlleva un menor bienestar presente y futuro para la víctima de la expoliación.

El proceso de conquista implicó, como era de esperarse, un cambio importante en la distribución de los recursos económicos en el territorio americano. De la mano de la Iglesia Católica, mediante la Bula Inter Caeteras, se buscó asegurar la propiedad de dichas tierras para los Reyes de Castilla y Aragón. De esa cuenta, nadie podía apropiarse de nada en el Nuevo Mundo si no era con el consentimiento de la Corona. Sin embargo, incluso en este caso vemos cómo la informalidad generó un proceso alternativo de redefinición de derechos de propiedad. Aunque la Corona Castellana tenía el “justo título”, debido a la falta de legitimidad y capacidad coercitiva de la autoridad española y de la Iglesia Católica, las demás naciones europeas pudieron aprovechar esos vacíos de autoridad para generar procesos de conquista y colonización alternativos. En el caso de Guatemala eso explica, en parte, Belice.

En Guatemala, la Corona Castellana y posteriormente la Corona Española, redefinieron la posesión de los bienes a favor de los españoles y en perjuicio de los indígenas. Dicha redefinición de la propiedad significó que el cuerpo, el trabajo, la tierra y los bienes pasaban a ser propiedad del Rey, quien los cedía a conquistadores y colonizadores, aunque no en propiedad. Esto explica el intento de la Corona en modificar, con relativo éxito, la institucionalidad de la encomienda. Debido a que la primera versión de dicha institución permitió a los españoles mermar la población indígena mediante un ritmo de trabajo excesivo, la nueva institución les dio estatus de vasallos, lo cual implicaba que los españoles debían de mantener un mayor respeto hacia los indígenas, pues eran tributarios del Rey.

La relativa estabilidad en la propiedad de los indígenas no implicaba garantías inquebrantables. Sin embargo, como relata el Memorial de Sololá respecto a Alonso López de Cerrato, Presidente de la Audiencia, quien a su venida “*condenó a los castellanos, dio libertad a los esclavos y vasallos de los castellanos, rebajó los impuestos a la mitad, suspendió los trabajos forzados e hizo que los castellanos pagaran a los hombres grandes y pequeños. El señor Cerrato (Cerrato) alivió verdaderamente los sufrimientos del pueblo*” (Martínez, 1994).

Esto significó una relativa estabilidad en torno a la propiedad de la tierra y de las posesiones de los indígenas, mediante los Pueblos de Indios. En cuanto a los Pueblos de Indios, el respeto hacia los mismos derivaba de que a través de ellos se generaban los impuestos.

En cuanto a la tierra de los españoles, durante la Colonia, la misma se unía a los indígenas porque representaba la recompensa que se otorgaba a los conquistadores y colonizadores. Sin embargo, la distancia y el beneficio que provenía de no cumplir con las disposiciones reales llevaron a que muchos se aprovecharan e incrementaran sus propiedades por encima de las regulaciones establecidas. De allí dos reales cédulas en 1591 donde el Rey reacciona ante la apropiación adicional de tierra: “*conviene que toda la tierra que se posee sin justos y verdaderos títulos, se me restituya, según y como me pertenece*” (Palma et al., 2004).

Ahora bien, la protección que recibían a través de los Pueblos de Indios no los salvó de elevados impuestos y el abuso de los españoles y criollos. Al convertirse los indígenas en vasallos, los conquistadores y colonizadores pudieron gozar de las encomiendas en donde recibían un porcentaje importante de la tributación que ellos pagaban, cediendo el resto a la Corona. Esto implicaba pagar tributos en productos agrícolas, siendo el principal problema que las cargas eran elevadas y muchos indígenas decidían huir para no estar sujetos a todo lo que implicaba la encomienda, lo que a su vez implicaba que la carga se debía dividir en su pueblo entre cada vez

menos indígenas. <sup>73</sup>Además, la encomienda implicaba los repartimientos de trabajo, que fue una institución que permitió abusos por parte de los dueños de las fincas: *“son forzados a servir como esclavos y muy peor que esclavos y demás de esto no se les paga el jornal que su trabajo merece porque el Presidente por intercesión del obispo les añadió un real más sobre los cuatro que antes les daban por ocho días (...)”* (Palma et al., 2004).

La división entre indígenas y criollos, tanto económicamente como geográficamente, no era absoluta. Existían vasos comunicantes. Los mestizos eran uno de ellos: hijo de estos (o de africanos), el mestizo se encontraba en medio de la geografía<sup>74</sup> de las *“Dos Repúblicas: la república de indios y la república de españoles”* (Palma et al., 2004). Pero también se encontraba el mestizo viviendo en medio de las ciudades españolas y los Pueblos de Indios, lo cual les permitía escapar de la autoridad y por lo tanto crecer económicamente, a pesar que a diferencia de los otros dos grupos no contaba con el mismo status legal. Pero contaba con dos elementos a su favor. Uno, era una población en crecimiento; dos, la capacidad y el valor de comerciar y de dedicarse a tareas lícitas e ilícitas (informales), para las cuales se habían establecido estancos o monopolios, como se relató anteriormente. Eventualmente, dicho crecimiento implicó una presión importante también sobre el uso de la tierra (Lutz, 1995):

*“A partir de 1803, la presión sobre la tierra aumentó, por el crecimiento continuo de la población ladina, y por la simultánea introducción de nuevas políticas del gobierno colonial, enderezadas a estimular los cultivos de exportación (añil, cochinilla, azúcar) en La Montaña, que requerían parcelas más reducidas. Como resultado de dichas políticas los pequeños productores ladinos invadieron tierras en oleadas más fuertes, tanto en las haciendas como en los pueblos de indios. Las invasiones hicieron que creciera el número de litigios en las últimas décadas del período colonial”.*

Será el mestizo uno de los elementos que presionará en los derechos de propiedad. Por un lado, invadiendo tierras. Por otro, abrogándose derechos de producción y de comercialización de productos que tenían monopolio. Ahora bien, estos procesos de redefinición de la propiedad se realizaron al margen del Estado, mientras él mantenía la extracción de recursos a través de las encomiendas.

Durante el período comprendido entre la Independencia, y la Revolución de 1871 resalta la figura del *censo enfiteutico*. Mediante esta figura se otorgaba el usufructo de la propiedad a cambio de pagar una suma cada año. Los derechos adquiridos bajo esta modalidad eran heredables y susceptibles de traspasar o ceder. Esta figura en su primera versión de 1825, parece inocua, y parece permitir, de forma ordenada, a los Pueblos de Indios aprovechar su abundancia de tierra. En lugar de mantenerlas como terrenos baldíos, se podía rentar para que fuese trabajada por terceros, pudiendo el Pueblo de Indios obtener ingresos para su beneficio. Ahora bien, el problema surge con las reformas que se realizaron en 1829 y 1836. La primera reforma cedía los ingresos a favor del Estado, en lugar de que fuese a favor de los Pueblos de Indios. La segunda

---

<sup>73</sup> Cualquier similitud con la reciente discusión respecto de la ampliación de la base tributaria podría ser consecuencia de lo que la teoría institucional llama “path dependence”.

<sup>74</sup> Como señalan Palma y Taracena (2004), los Pueblos de Indios tenían incentivos para ensanchar los límites territoriales de sus propios pueblos, ya que los pueblos eran eximidos de cumplir con la obligación de enviar gente a trabajar a las fincas si se encontraban demasiado lejanas. En estos espacios era posible la existencia de los mestizos.

reforma “*permitió que quienes tenían tierras a censo las pudieran redimir para así convertirse en propietarios de las mismas. Estas disposiciones, como ya se vio antes, obedecían a una intencionalidad clara de promover por todos los medios posibles la generalización del a propiedad privada*” (Palma et al. 2004). Si a esta disposición se le suma la discrecionalidad y falta de rendición de cuentas de las autoridades de la naciente Guatemala, era fácil de comprender que la misma se prestó a excesos que facilitarían el apoyo de los indígenas por Rafael Carrera, quien dio marcha atrás a estos procesos.

En el período de la Revolución liberal-positiva de 1871, se genera un proceso de expropiación de tierras a los indígenas para la producción de café. El principal problema para promover el desarrollo económico deseado por los líderes de la Revolución era que las tierras más adecuadas para el cultivo del café eran “en las pendientes de la Sierra Madre y en la Bocacosta” (McCreery, 1995), las cuales eran propiedad de los Pueblos de Indios. Si bien se pudo tener acceso a las mismas mediante el censo enfiteútico, existían una serie de problemas que evitaba este tipo de institución. “El problema consistía en que el café era un cultivo perenne, y como tal entraba en conflicto con el tradicional sistema indígena de roza y quema, que a su vez exigía el traslado de las siembras de maíz de un terreno a otro (... y) como repetidamente lo señalaban, temían que al darlas en censo para un cultivo perenne, corrían el riesgo de perderlas para siempre” (McCreery, 1995). Por eso, en 1877 se elimina el Censo Enfiteútico de la legislación del país y se procede a privatizar las propiedades bajo tal figura.

Otro de los frentes que abrió la Revolución Liberal fue la consolidación de los Bienes de la Manos Muertas, que eran bienes en propiedad de la Iglesia Católica. A juicio de los liberales, estas tierras no estaban siendo suficientemente productivas, en parte, porque no tenían la presión competitiva del mercado al no estar en posibilidad de cambiar de dueño. Por ello, se declaró de urgencia la desamortización de la propiedad de la Iglesia Católica.

Durante el Régimen liberal-positivista también se le daría tierras a la United Fruit Company y a la International Railroads of Central America. Así pues, durante el gobierno de Estrada Cabrera se origina lo que, casi cincuenta años después, Árbenz buscará modificar mediante la reforma agraria y la carretera al Atlántico. Entre 1902 y 1908 estas compañías recibieron del gobierno más de 135,000 hectáreas de extensión en distintos lugares del país, especialmente en Izabal.

En cuanto a la reforma agraria, emprendida durante el Gobierno de Árbenz, no sólo debe criticarse la inmadurez política del régimen, que puso en riesgo las reformas políticas, económicas y sociales que se venían implementando, debido a su falta de flexibilidad en la implementación de la reforma agraria;<sup>75</sup> sino también debe criticarse los procesos de corrupción y lo desordenado del proceso; por último, debe criticarse que la misma no implicaba realmente propiedad para los campesinos que se hubieran visto beneficiado por ella.<sup>76</sup> Así, no sólo hubo un proceso de expoliación hacia algunos propietarios, que incluso a la luz del Decreto 900 no debían

---

<sup>75</sup> Independientemente del argumento de que la reforma agraria hubiera implicado realmente promover beneficios para los campesinos guatemaltecos, debe reconocerse que la inflexibilidad política en torno a la aprobación del Decreto 900 conllevó una oposición fuerte que terminó desencadenando el golpe de estado contra Arbenz. Esto no sólo implicó caer en el derrotero de los gobiernos militaristas, sino también un retroceso en el desarrollo de las organizaciones políticas y la eventual guerra interna. O fue falta de flexibilidad política, o en todo caso, fue falta de estrategia política para poder neutralizar a grupos con fuerza política importante como la Iglesia Católica bajo el liderazgo del Arzobispo Rossell; también pudo ayudar la evaluación del interés real de los norteamericanos en apoyar la Contrarrevolución, ya que fácilmente pudo haberse contrarrestado.

<sup>76</sup> Ver Luján (2004), pág. 269-273; Guerra-Borges (1997), Tomo VI, pág.15-19; CIEN (1989), pág. 13-16; CIEN (2003), pág.5-7.

serlo, sino además, la promesa de propiedad no fue cumplida, ya que se dio en usufructo y no se tuvo la capacidad para lograr que la misma no fuese devuelta, tras la Contrarrevolución.

Los Gobiernos posteriores a los 10 años de la Revolución de 1944 se dieron cuenta del atractivo político de (o del conflicto político que involucraba negarse a) repartir tierras. Por eso, tanto el Estatuto Agrario de 1954-1962 y la Ley de Transformación Agraria 1962-1985, aunque se enmarcaron en respetar la propiedad de aquellos dueños que cumplían con los requisitos legales, se promovió el otorgar tierra a aquellos trabajadores rurales que no la poseyeran. Para lograr esto, se promovió la repartición de tierras en propiedad del Estado de Guatemala.

El Estatuto Agrario se enfocó en otorgar tierra mediante: parcelas, microparcels, notificaciones y comunidades agrarias. Las primeras tres figuras de otorgamiento se entregaban a título privado, la última a título colectivo. Dichas propiedades debían pagarse en diez años, pero no podían gravarse, enajenarse ni dividirse durante 25 años a partir del otorgamiento.

En cuanto a la Ley de Transformación Agraria, la misma originó el Instituto Nacional de Transformación Agraria, INTA. Con esta nueva institución se promovió, por motivos ideológicos, más que por respetar prácticas económicas de las comunidades, formas colectivas de propiedad en la adjudicación de tierra. Además, se mantuvo la práctica de declarar esas propiedades indivisibles, inalienables e inembargables, a menos que el INTA diera su aprobación. Unido a esta restricción en el uso de la propiedad se dio un problema adicional, muchas de esas propiedades no se inscribían inmediatamente en el Registro de Propiedad. Esto resulta importante ya que durante esta época se generaron las políticas de colonización más agresivas en Guatemala, a través de la Franja Transversal del Norte, lo cual significó que este proceso se realizara en ausencia de un marco institucional que garantizara el derecho de propiedad a los beneficiarios. Según algunos expertos, *“se estima que durante su existencia el INTA acumuló alrededor de 200 mil expedientes. Uno de los problemas más graves relacionados con la institución fue la pérdida de documentos, debido a la negligencia con que los mismos se manejaban y a la falta de sistemas de control”*.<sup>77</sup>

En la medida que hubo tierras nacionales para repartir, el proceso de transformación avanzó a grandes pasos, la mayor parte de las veces solamente preocupándose en la entrega de tierras. Conforme las tierras nacionales se fueron volviendo más escasas, y la posibilidad real de un proceso expropiatorio, estilo Decreto 900, fue cada vez más lejano, el proceso de transformación agraria de los años cincuenta y sesenta se tornó cada vez más insostenible. De allí surge la necesidad de cambiar el énfasis a finales de los ochenta y mediados de los noventa a la compra de propiedades en el mercado de tierras para su posterior entrega a campesinos sin tierra.

Al sumar las entregas de tierra durante los años de la “transformación agraria” se obtiene un total de 3,549,463 hectáreas entregadas a un total de 178,078 beneficiarios. Lo cual, si se toma en cuenta que la cantidad de total de tierra en Guatemala, representa casi una tercera parte del territorio nacional (el cual incluye tierras pantanosas, cuerpos agua, bosques no susceptibles de ser explotados agrícolaemente).

---

<sup>77</sup> Fuente: Entrevista realizada por Rosalinda Hernández de Alarcón para el libro Problemática de la Tierra. Reclama Soluciones Efectivas a Luis Fernando Peña, ex funcionario del INTA pp18.

¿Por qué se describen estos procesos de otorgamiento de tierras en un apartado enfocado en analizar al Estado como extractor de riquezas? Porque a pesar de que estaba otorgando propiedad que se había abrogado para sí, entre ella propiedad de alemanes que fue confiscada en la Segunda Guerra Mundial, el proceso de extracción de riqueza aun se mantuvo. El Estado no estaba otorgando propiedad a estos campesinos. Otorgaba derecho de uso, pero ante los problemas con los títulos, no se puede decir que haya generado certeza respecto de la propiedad de la tierra, sino que también dejó sujetos al clientelismo político a los beneficiarios.





## 13. LA INFORMALIDAD ANTE RESTRICCIONES PARA ENTRAR AL MERCADO

La informalidad es un fenómeno reciente, de allí que no pueda decirse que las autoridades, en los últimos 500 años, hayan estado interesadas en fomentarla. Sin embargo, a lo largo de todo ese tiempo se han cruzado varios elementos que han generado la necesidad de que las personas se informalicen, dadas las acciones de las autoridades. El eje central a través del cual girará la siguiente descripción será mostrar cómo el status de “formal” ha respondido a la implementación de privilegios de un grupo cercano al poder. Y en este sentido, el “empresario informal” surge como aquel que, por su propia sobrevivencia económica, se ve forzado a ubicarse al margen de la autoridad.

### 13.1. La plaza y el mercado

Discutir sobre la plaza, el mercado como lugar y el mercado como proceso resulta importante para comprender la capacidad real que los indígenas guatemaltecos tenían para poderse insertar en la economía nacional.

Según Alexander Moore (Mendoza, 1999), debe separarse adecuadamente entre los “mecanismos de mercado” (market system) y los “sitios de mercado” (marketplaces). Los “sitios de mercado” son concebidos por Moore como un *“balance de reciprocidad entre extraños (...) son lugares diplomáticos, donde a las leyes de la oferta y la demanda nunca se les permite que tengan un efecto total (...) los intercambios en los sitios de mercado eran determinados por el status del comerciante: el hombre importante y de alto rango debía pagar menos que el hombre de bajo rango, lo cual sería una ideología anti-mercado”*.

En cuanto a los mecanismos de mercado, Moore señala que los mismos hacen referencia al funcionamiento de *“«un sistema de libre mercado, donde los precios son regulados por las leyes de la oferta y la demanda» (...) conceptos analíticos de los economistas donde se entiende a los campesinos como agricultores capitalistas”* (Mendoza, 1999). Esto implicaría claramente que el análisis realizado por el profesor Sol Tax, en “El capitalismo del Centavo”, resulta erróneo, debido a que invisibiliza la diferencia entre “un sistema de libre mercado” y un “sitio de mercado”, aplicando concepciones institucionales equivocadas al pensar que en los días de mercado existe un “mercado perfectamente competitivo”.

Por otro parte, según Liliana Goldin (Camus, 2000), la plaza es la práctica comercial por excelencia de los indígenas. Esta se caracteriza por ser un “espacio abierto”, un lugar donde se permite la libre entrada de los comerciantes indígenas, ubicándose los vendedores de acuerdo a su lugar de procedencia. Asimismo, esta institución comercial implica, al no limitarse la entrada, la posibilidad de “regateo” entre los compradores y vendedores. Esta reinterpretación de la institucionalidad económica indígena vuelve a colocar el análisis de Sol Tax como válido, en la

medida que su interpretación del mismo, incluía: actores atomizados, libre entrada, casi ninguna regulación autoritaria (Mendoza, 1999).

Ahora bien, lo señalado por Goldin no invalida el análisis de la importancia cultural de Moore. Debe recordarse lo señalado en la introducción: “la cultura es el contexto a través del cual los significados son negociados constantemente”, por lo tanto, para poder comprender el funcionamiento de los mercados indígenas, en el pasado y en el presente, debemos comprender cómo su cultura modela su economía, y al revés.

En el caso que nos atañe en esta sección, uno podría ver que la institución que se ha impuesto como “formal” ha sido la del “sitio de mercado”, mientras que la “plaza” ha sido la institución informal. En el fondo, el contraste hoy es entre la concepción de la Municipalidad de los mercados con muros, frente a los vendedores que se desbordan por los alrededores. Por suerte, ha existido cierta negociación política que ha permitido ciertos avances. El cobro que hacen las Municipalidades por el espacio que ocupan las ventas callejeras ha sido un reconocimiento de la jerarquía de la institución informal, y aunque limitado, ha logrado cierta flexibilidad en la institución formal.

Adicionalmente al problema anterior, conviene ahondar un poco más en las características del acceso al mercado, ya que no sólo significó que la autoridad española limitara el acceso de comerciantes indígenas al sitio de mercado. También hubo una restricción de las actividades económicas que se podían desempeñar.

*“Los indígenas continuaron durante toda la época colonial, con su forma tradicional de mercado una vez por semana en la plaza del poblado. También continuaron el sistema de rutas que habían mantenido durante la época prehispánica, aunque en una forma mucho más restringida (...) a las ferias llegaban comerciantes tanto ladinos como indígenas y en ellas se podía comprar gran variedad de productos de distintas regiones de la capital y de las provincias centroamericanas. Había varios renglones del comercio que los españoles y criollos habían dejado a los indígenas porque las ganancias de los mismos no eran considerables, tales como: venta de productos agrícolas, de alimentos, de carnes de aves, cerdo y derivados, productos de la pesca, producción artesanal propia...” (Berg-Serran, 1999)*

Unidas a las restricciones comerciales que imperaban, las actividades comerciales que se organizaron en el Reino de Guatemala, como describen Palma y Taracena (2004), giraban alrededor del establecimiento de monopolios comerciales. Primero, comerciando exclusivamente con España y no con otra nación europea. Segundo, no pudiendo establecer comercio entre las distintas provincias coloniales. Por último, limitando el comercio dentro del mismo Reino de Guatemala, de forma tal que, todo comercio que saliese o entrase al Reino debía atravesar la ciudad de Santiago de los Caballeros. Esta especial configuración de las relaciones comerciales, más que responder a una estructuración ideológica del Estado, buscaba maximizar la recaudación fiscal para la Corona española. Ello implicaba, no sólo incrementar la recaudación impositiva, sino minimizar los costos de monitoreo. De allí que no sólo las dependencias del Estado

contasen con una distribución geográfica centralista, sino que también la infraestructura respondiese a dicha lógica.<sup>78</sup>

Todo lo anterior tuvo un claro efecto sobre la posibilidad de movilidad social de los indígenas y, en los primeros años, también de los ladinos. Estos monopolios comerciales generaban rentas extraordinarias para pequeños grupos, que se lograron consolidar durante un tiempo importante, gracias a que se encontraban cercanos al poder político. Mientras tanto, los grupos marginados tenían que competir por los beneficios económicos que podían llegar a generarles las actividades que sí les estaban permitidas y que no les interesaban a los españoles y criollos.

### **Cuadro 5**

#### **Libre mercado indígena vrs. Privilegios coloniales**

La institución del tianguis, del mercado periódico, fue preservada durante los siglos de la colonia y persiste todavía como un sistema de abasto eficiente y prácticamente imposible de sustituir. Pero desde entonces, la persistencia tiene mucho de engañosa. El derecho a producir y a comercializar ciertas mercaderías se había segregado en beneficio de grupos particulares de la sociedad (colonial). Algunos de los grupos beneficiados con los derechos exclusivos para la producción de ciertos bienes no residían en el territorio novohispánico. El vino y el aceite de oliva procedían de España (...) y eran introducidos por monopolios comerciales españoles. La producción interna fue limitada, amputada en muchas de sus posibilidades, conforme a los intereses metropolitanos. Los productos coloniales más valiosos y redituables fueron concesionados a los gremios. Los maestros de esas corporaciones, los dueños de los talleres y los expendios, debían ser de hecho y derecho españoles de sangre no mezclada. Otros productos importantes como los cigarros, el aguardiente y las barajas, entre otros, se reservaron para los monopolios de producción del estado español.

La segregación racial (...) se acentuaba en el proceso de distribución. Comerciantes peninsulares tenían el monopolio para importar o para adquirir las importaciones que traían las flotas desde Europa o el Oriente. (...) Los productos de los gremios se vendían en los expendios de los maestros y se distribuían en el territorio por el grupo organizado de los grandes comerciantes, que a través de sus consulados mantenían políticamente los privilegios de sus monopolios.

(En consecuencia,) los mercados locales, los tianguis, recibían una oferta parcial y limitada, en la que casi nunca estaban presentes los productos concesionados a las corporaciones particulares.

Fuente: Arturo Warman (1982) citado en Mendoza (1999).

## **13.2. Los gremios de artesanos**

Respecto a los gremios de artesanos, conviene rescatar tres eventos: 1) la lógica detrás del establecimiento de gremios de artesanos; 2) el establecimiento de fianzas para montar talleres de sastrerías; 3) la movilidad social que implicaban los gremios de artesanos y 4) la necesidad de tolerar la informalidad gremial. El primer evento y el segundo, hablan de cuál era la intención detrás de establecer instituciones económicas que, al mismo tiempo generaban beneficios, pero también implicaban un acceso limitado. El cuarto evento, sin embargo, resalta cómo el crecimiento poblacional y el deseo de ascenso social (movilidad social) obligó a estas

<sup>78</sup> Esta situación persiste aún hoy, y que explica por qué, a pesar de lo ineficiente que resulta, el tráfico vehicular debe cruzar la ciudad capital para atravesar el país.

organizaciones a tolerar la informalidad, ya que la autoridad no contaba con la capacidad suficiente para contener la situación.

El establecimiento de gremios de artesanos respondía a la necesidad de dotar a la población de personas capacitadas en el desempeño de una serie de oficios. Para ello, se requería garantizar la calidad del artesano. Para lo mismo, el artesano establecía un contrato con los padres de los aprendices, entre 12 y 20 años, para que aprendiese el oficio. El maestro adquiría el compromiso de enseñar el oficio y doctrina cristiana, como también a cubrir sus necesidades alimenticias y de vestido; todo esto, a cambio de trabajo gratis. Tras un período de entre 6 y 8 años, el aprendiz se sometía a un examen; si lo ganaba, se convertía en ‘oficial’, lo cual implicaba tener derecho a salario por su trabajo ante el maestro. Finalmente el oficial era sometido a un examen ante el Ayuntamiento mediante el cual se le reconocía como ‘maestro’ y contaría con la oportunidad de montar su propio taller.

En cuanto a las restricciones adicionales que implicaban los gremios, Cabezas (1994d) comenta en su análisis sobre los gremios artesanos, los motivos que llevaron al Cabildo en 1540 a exigir que los sastres interesados en montar un taller tuviesen que depositar una fianza. Cuenta que en 1540 los habitantes de la ciudad de Santiago sufrieron una serie de engaños y robos por parte de *“nuevos artesanos, especialmente sastres y joyeros que no había logrado hacer fortuna en México, Perú y Nicaragua”* (Cabezas, 1994d). A estos artesanos se les entregó una serie de objetos valiosos para que los trabajasen conforme los deseos de los habitantes de la ciudad. Sin embargo, se menciona que dichos artesanos, junto con los objetos valiosos, desaparecieron súbitamente. De allí que la fianza, que representa una restricción comercial a la entrada de competidores, se convierte en una necesidad para garantizar que los artesanos cumpliera a tiempo su labor y no huyeran con objetos de valor. Al mismo tiempo, hubo prohibiciones de carácter étnico, como la prohibición para que los esclavos ejercieran oficios de platería y cohetería. Respecto a esta última prohibición, su sentido era claro: evitar el acceso a este grupo a medios que habrían atentado contra la seguridad de los colonizadores.

A pesar de las restricciones que pesaban sobre la conformación gremial, la misma se convirtió en un importante propulsor de la movilidad social. Lo anterior incluía a los indígenas, negros y mulatos, quienes en muchos casos llegaron a mostrar tal nivel de habilidad y destreza *“que la autoridades coloniales, aun con la oposición de maestros españoles y del gremio, si lo había, permitieron en muchos casos que indios y mulatos tuvieran taller propio”* (Cabezas, 1994d). Sin embargo, ello no implicó acceso universal ya que los gremios ejercieron presión para evitarlo.

Las restricciones para la apertura de talleres no siempre se intentaron cumplir por las autoridades encargadas de llevarlas a cumplimiento. Esto era debido al creciente número de artesanos informales que surgían producto de la esperanza de la movilidad social. Por ejemplo, los Presidentes de la Audiencia intentaron en 1624, 1634 y 1676 *“contra lo normado por la ley, favorecer la ‘libre concurrencia’ y la ‘libre empresa’ al autorizar tener taller a quienes todavía no eran maestros (...) de esta manera se buscaba legalizar los numerosos talleres que operaban al margen de la ley, pero tales propósitos no fueron conseguidos”* (Cabezas, 1994d). Estas iniciativas surgían del problema que implicaba intentar aplicar la ley ante el creciente número de talleres *“que operaban al margen de la ley”*. Al mismo tiempo, esto se debía a que existía la concepción de que los gremios se enfocaban en defender los intereses de los maestros, en detrimento de los otros integrantes de los gremios, de allí que *“no tuvieron suficiente desarrollo,*

*pues la mayoría de artesanos (oficiales y aprendices) no veía en dichas organizaciones una efectiva protección de sus intereses económicos y sociales” (Cabezas; 1994d).*

### **13.3. La posibilidad de comerciar durante la época colonial**

La lejanía de la Corona y su dependencia de la milicia y de las órdenes religiosas, cada una con sus propios objetivos personales e institucionales, hizo que fuese complicada la organización fiscal, fin último de la Corona en América. Esto hizo que tuviese que simplificarse el mecanismo de recaudación para no tener que dedicar una gran cantidad de recursos y personas a recaudar impuestos, cosa que además se complicaba, ya que también se requería gente vigilando a los que recaudaban, para evitar el robo. Para simplificar este problema se implementaron los monopolios y se diseñó la red de caminos “en forma de araña”.

En cuanto a los monopolios, existían dos niveles. El primero, el monopolio de comercio entre las colonias americanas y el puerto de Sevilla, posteriormente Cádiz. Esto significaba que las colonias sólo podían comerciar con España y con ningún otro país europeo. Pero también implicaba que existían restricciones para el comercio entre las mismas colonias americanas, como sucedió entre el Reino de Guatemala y Lima, Acapulco y La Habana (Palma et al., 2004). Esto se complicaba aún más, ya que hubo períodos en donde los barcos de la Corona no llegaban al Reino de Guatemala, lo cual complicaba más su comercio. De allí que el apogeo comercial del Reino de Guatemala en la época colonial, en el siglo XVIII, se haya debido al contrabando con Inglaterra y Holanda (Cabezas, 1995b),

*“Los efectos negativos del monopolio comercial español se comprobaron también en 1757, cuando el Presidente de la Audiencia de Guatemala autorizó la solicitud de los comerciantes para contratar por su cuenta embarcaciones en La Habana, a fin de exportar el añil que por más de un año había estado embodegado. Domingo de Micheo, apoderado en Guatemala de los cinco gremios mayores de Madrid, se opuso enérgicamente a dicha medida, y al no poder impedirla elevó la correspondiente queja a la Corona. Sin embargo, ésta no sólo aprobó lo actuado por el Presidente, sino que autorizó que se siguiera tal procedimiento cuando el apoderado de los denominados cinco gremios no quisiera conceder el espacio necesario para embarcar el añil”.*

Otro de los efectos perniciosos de los monopolios comerciales era la escasez de alimentos (Cabezas, 1995b):

*“La Gazeta en 1797 informaba sobre la profunda crisis alimenticia que se padecía en la Nueva Guatemala, la cual se traducía en la escasez de los productos y el alza de los precios. Se decía que la carne y el pan sólo se conseguían de contrabando”.*

El segundo nivel de los monopolios y que se vincula con la red de caminos “en forma de araña”, fue el establecimiento de una única aduana en la capital del Reino de Guatemala. La aduana y los caminos respondían a la necesidad de monopolizar el comercio para incrementar la recaudación fiscal. Estos mecanismos hacían que el comercio confluyera en un lugar, desde donde era fácil verificar el volumen de comercio, y por lo tanto maximizar la recaudación al menor costo. A esto hay que agregar las vinculaciones que existían entre los comerciantes acaudalados y los

presidentes de la Audiencia, lo cual facilitaba ejercer poder monopólico en la producción y comercialización de bienes no sujetos a estancos. Cabezas (1995b) dice que:

*“El Ayuntamiento siempre mantuvo enfrentamientos con mujeres mulatas que se dedicaban a la reventa de carne al por menor en las plazas, y que se negaban a cumplir las órdenes que prohibían tal actividad. En su defensa, las revendedoras alegaban que en los mataderos no se vendía carne por menos de un real, que equivalía en 1715 a seis libras y media, lo cual era demasiado para las necesidades cotidianas de la mayoría de vecinos. En realidad, lo que pretendían las autoridades era impedir que alguien se proveyera de carne en los rastros clandestinos, pues tal situación iba en contra de sus intereses ... el Ayuntamiento de la Nueva Guatemala de la Asunción fue incapaz de controlar el comercio al menudeo, que se realizaba en los distintos mercados y se surtía con productos que en buena parte ingresaban de contrabando por los distintos caminos de acceso a la ciudad.”.*

## 13.4. La industrialización a partir de 1871

**De 1871 a 1944.** Rafael Carrera y Justo Rufino Barrios habían promovido la industrialización, mediante incentivos fiscales y protección arancelaria a ciertas industrias. Sin embargo, para principios de siglo sólo existían algunos talleres artesanales y dos empresas que se podrían denominar de carácter industrial: Cantel y la Cervecería Centroamericana (Dosal, 1996). Realmente es a partir de Manuel Estrada Cabrera que inicia el impulso hacia la industrialización, quien a través de concesiones a empresas extranjeras, logró el capital necesario para impulsar una serie de proyectos productivos importantes en la infraestructura del país: ferrocarril, electricidad y Puerto Barrios.

Conviene resaltar que la independencia política que buscaba Estrada Cabrera mediante la atracción de inversión extranjera se convirtió en un problema. Si bien la inversión extranjera representaba la posibilidad de un mayor desarrollo económico, también implicaba un cambio importante en el equilibrio político del momento. Significaba que el Gobierno de Guatemala iba a contar con una mayor independencia en sus políticas respecto del empresariado nacional. Sin embargo, esta meta que hubiera facilitado la modernización del país, se volvió ilusoria, ya que dicha “independencia” se convirtió en una dependencia del empresariado extranjero, afectando con ello la definición de políticas públicas a favor de los intereses del país.

Tomando en cuenta los limitantes anteriores (debilidad antes shocks externos; escaso apoyo gubernamental para la diversificación productiva agrícola e industrial; y los monopolios en infraestructura), la industrialización resultó inviable durante este período. Así que las actividades productivas principales de la población se generaban a través de agricultura de auto-consumo o de comercio de pequeña escala; el trabajo contratado para laborar en agricultura y el trabajo forzoso promovido a través de la Ley contra la Vagancia.

**Del período 1945-1954.** La legislación económica –laboral y mercantil- emanada a partir de la Revolución del 44 es una innovación institucional importante para los guatemaltecos.<sup>79</sup>

---

<sup>79</sup> Guerra-Borges (2006) señala que tanto el Código de Trabajo (1947), la Ley de fomento industrial (1947), la Ley de creación del Instituto de Fomento de la Producción (1948) y las leyes de reforma monetaria y bancaria (1946) y la ley del seguro social (1946), representan en sí mismas una “revolución legislativa (... que abrió) a la modernización de la economía nacional”.

Representa la superación de un modelo de autoridad,<sup>80</sup> de un sistema político, que había permitido y facilitado la explotación de la mano de obra indígena, negra y mestiza, en beneficio de los grupos económicos cercanos al poder, que en un principio se identifican como criollos y peninsulares.<sup>81</sup> Representa un cambio en el equilibrio de las fuerzas políticas, elemento necesario para detener el proceso de explotación laboral del período colonial y de los períodos republicanos de los conservadores y los liberales.

La necesidad de establecer un Gobierno con autoridad y con autonomía política obligaba a que el proceso de industrialización buscara restringir la participación extranjera. Sin embargo, unido a esta restricción venía también la limitación de encontrar fuentes de financiamiento, lo cual debió afrontar el Gobierno promoviendo instituciones de este tipo, ya que los incentivos fiscales y las restricciones comerciales resultaban insuficientes (Dosal, 1997), especialmente al considerar que para optar a dichos beneficios se requerían grandes inversiones que permitieran el aprovechamiento efectivo de los recursos del país (Guerra, 2006).

Respecto de la reforma agraria, también debe comprenderse su carácter económico. Para promover la industrialización del país se necesitaba diversificar la oferta productiva, lo cual podría llegar a promoverse mediante los agricultores en las tierras ociosas. La capacidad de lograr una mejora de los campesinos hubiera dependido del éxito del Gobierno en promover la entrada de industrias que hubieran absorbido la nueva producción agrícola; sin embargo, dado el ambiente político que se generó, esto hubiera resultado complicado. Por otro lado, la reforma agraria implicaba una reducción de la oferta laboral en las fincas, elemento necesario para incrementar el salario de los trabajadores agrícolas asalariados y empezar a crear las condiciones de viabilidad del nuevo Código Laboral.

Asimismo, debe señalarse que el mismo proceso de industrialización fue limitado durante la última parte de este período debido a que “(l)a política laboral del gobierno, la reforma agraria y una incertidumbre política general (a la cual contribuyó el sector capitalista con su apoyo a los movimientos de oposición), prácticamente anularon los beneficios ofrecidos por la ley de desarrollo industrial y de protección arancelaria de 1947. En 1953, los industriales se hallaban casi en la misma situación de 1944. Se habían creado pocas nuevas industrias y estaba estancada la productividad industrial” (Dosal, 1996).

**1955-1969.** Tras el derrocamiento de Arbenz, los nuevos gobiernos mantuvieron y profundizaron los incentivos y la protección a las empresas nacionales; al mismo tiempo, se creó el Mercado Común Centroamericano, MCCA; y, se revirtió la política en contra del capital extranjero. Estos últimos dos factores generaron el mercado y los recursos necesarios para promover una mayor industrialización que la que pudo haber provisto el Gobierno a partir de sus propios recursos y sin abrirse a Centroamérica.

---

<sup>80</sup> A diferencia de Guerra-Borges (2006), que identifica el período anterior a la Revolución del 44 como un sistema de relaciones sociales con característica de “capitalismo tardío”, nosotros consideramos que el mismo se describe mejor, a pesar de las limitaciones conceptuales de la “analogía impropia”, con un sistema feudal.

<sup>81</sup> Sin embargo, debe recordarse que durante la época precolombina se daba la esclavitud entre indígenas, y que incluso dicha práctica se mantuvo durante la colonia, en la medida que la Corona española reconoció cierta autoridad a los herederos de la nobleza indígena. Por otro lado, tras la consolidación de la autoridad ladina, a partir de la Revolución de 1871, este grupo empleó mecanismos de explotación de la mano de obra indígena, como las leyes de vagancia.

A pesar que lo anterior, unido a la intención de sustituir la importación de productos industriales, el esfuerzo fue insuficiente. Aunque el crecimiento de la industrial promedió durante este período un crecimiento de 7.05%, dicho sector sólo llegaba a generar 1,500 empleados, cuando 81,000 personas ingresaban cada año al mercado (Dosal, 1996). Esto debe unirse a las restricciones que implicaba el mismo proceso de industrialización y exportación. Como un ejemplo de lo anterior puede señalarse que la Asociación Nacional del Café (ANACAFÉ) en ese período era la única entidad autorizada para extender los permisos de exportación y embarque, con lo cual se limitaba la posibilidad de exportación de café a empresarios interesados en realizarlo. Por último, los análisis críticos del proceso de industrialización centroamericano durante este período apuntan a que los gobiernos “nunca tuvieron una idea de cómo hacerlo y prevalecieron los intereses creados” (Guerra, 2006).

**1970-1984.** Este período afronta una serie de crisis que debilitaron el proceso industrial iniciado durante la Revolución del 44. El incremento en el precio del petróleo, el terremoto de 1976, el debilitamiento del MCCA, la caída de los salarios y el empleo y una mayor sensibilidad ante shocks externos incidieron en la crisis de los ochenta (CIEN, 2002). Los gobiernos de estos años agudizaron la crisis al implementar políticas macroeconómicas y microeconómicas inadecuadas.<sup>82</sup> La caída en el empleo y los salarios reales, sumado a las distorsiones macro y la ineficiencia micro, nos hace suponer que la informalidad durante este período, medida el aumento en la oferta de trabajadores que no son absorbidos por la demanda forma de empleo, aumentó drásticamente.

**Apertura comercial post-1985.** Para hacer estables las reformas laborales, y por el mismo deseo de modernidad, a partir de la Revolución del 44 se promovió la industrialización nacional, a través de la protección a la competencia de las industrias que se deseaba promover. Es en este entorno de monopolios y ganancias extra-normales es que el Código Laboral tiene alguna lógica, al menos la de la pugna redistributiva. Ante esta perspectiva era creíble que el proceso transformara gradualmente a los campesinos de cultivos de subsistencia y los jornaleros en obreros. De esta manera Guatemala se alejaría de la explotación latifundista y se acercaría cada vez más hacia una economía industrial moderna, plan que en el fondo no cambió a pesar de la contra-revolución, a pesar de las diferencias ideológicas de cada movimiento.

Sin embargo, la realidad tenía otros planes en mente: los esfuerzos de industriales encontraron obstáculos prácticos casi insalvables, y el modelo de Sustitución de Importaciones y el Mercado Común Centroamericano finalmente colapsaron. Y es a partir de este instante, cuando se replantea la apertura económica en el período democrático, que el rol del Código Laboral y las políticas salariales empiezan a entrar en contradicción con las nuevas condiciones económicas que surgen con el período democrático: la penetración de Guatemala a la economía global.

El nuevo entorno económico ha significado una mayor competencia internacional, que ha debilitado la capacidad de obtener ganancias extra-normales. De allí que muchas de las empresas que existen hoy no se adapten, ni al odioso latifundio, ni al enorme monopolio industrial de

---

<sup>82</sup> Un ejemplo de ello a nivel micro fue la política de subsidios enfocada al trigo; “el gobierno ha prohibido la libre importación del trigo (...) establece un precio mínimo al cual se vende el trigo de producción nacional. Obliga a los importadores a encargarse de la compra del trigo nacional, al precio mínimo, como condición para que puedan importar el grano extranjero. Subsidia a los compradores e importadores para que se organicen, los que ya organizados para otros fines, de forma natural resultan ser el grupo de presión más poderoso para que el gobierno actúe en contra de los pequeños campesinos que siembran el trigo” (CIEN, 1983).



bienes homogéneos con protección comercial.<sup>83</sup> Sin embargo, al mismo tiempo, aun subsisten muchas de las restricciones a la competencia interna y un Código Laboral que quedo fuera de contexto ante los cambios en la institucionalidad económica de los últimos veinte años.

Al día de hoy, la legislación guatemalteca aún mantiene la concepción productiva de una empresa protegida por el Gobierno de la competencia interna y externa, con un elevado número de obreros donde lo importante son las economías de escala y que elabora productos homogéneos. Sin embargo, el mundo moderno requiere calidad, diversificación, tecnología, inversiones en capital físico, social y humano, capaces de afrontar la competencia internacional y de adaptarse rápidamente. Este cambio en las condiciones resulta esencial debido a que la legislación, que aún responde a una lógica productiva distinta, no se ha transformado.

---

<sup>83</sup> La reciente quiebra de la empresa GINSA, productora de llantas, ilustra este proceso. Simplemente era imposible mantener los beneficios laborales de los trabajadores guatemaltecos, cuando dichas llantas podían producirse en otros lugares de América Latina a una fracción del costo.



## 14. EL ESTADO, LA DIFERENCIA Y LA INFORMALIDAD

La informalidad en Guatemala no sólo ha surgido porque resultaba necesario evadir la esclavitud para seguir con vida, o porque no era viable ser formal dada la ausencia de la autoridad, o porque el Gobierno dificultaba actividades lícitas. La informalidad también se ha generado porque existe incongruencia entre los marcos culturales de la autoridad y los de la población. Los casos más adecuados para analizar dos de los principales choques culturales que se han generado en la historia guatemalteca: la conquista y la revolución del 44.

Respecto a la conquista, no se puede hablar propiamente de (in)formalidad, ya que la Corona española aún no había penetrado el territorio guatemalteco; estaba empezando a hacerlo. En todo caso, debe reconocerse que en esta primera fase se genera una reorganización institucional en el territorio guatemalteco, lo cual “implicó la necesidad de desarticular, hasta donde fue posible (...) sus antiguas instituciones, poderes, prácticas y –sobre todo- sus símbolos, pues estos los representaban y les daban sentido de pertenencia y cohesión social” (Palma et al., 2004). Esto implica una serie de procesos de informalización:

- Los españoles buscan informalizar a los indígenas respecto de sus autoridades y sus símbolos. La guerra que los españoles libraron no sólo fue contra la fuerza militar indígena. Fue contra su organización política; sus religiones; su población civil.
- Los españoles generan una nueva formalidad para los indígenas, a partir del repartimiento-encomienda y la esclavitud. Es importante señalar que, en este proceso, la esclavitud no sólo es una relación de los indígenas hacia los españoles, sino también hacia indígenas nobles. Con esto, los españoles mantuvieron ciertos privilegios a las autoridades indígenas, debilitando –aunque no eliminando- los intereses indígenas de organizar revueltas. Esto implicó que la “formalidad indígena” daba cierto beneplácito a la “nueva formalidad”.
- Los indígenas quedaron sin símbolos que les explicaran el mundo, que les dieran la oportunidad de una mejor vida. La única opción era la negación, huir: negar el sistema español; huir del sistema español.

Este choque entre las mentalidades indígena y española ilumina el problema institucional de la “formalidad” en el tiempo de la conquista y de la colonia hasta el día de hoy. No sólo se deseaba huir de la violencia; se deseaba ignorar el sin-sentido de la autoridad lejana; el sin-sentido de la religiosidad española; el sin-sentido de las altas cargas impositivas. Obviamente esta actitud de negación fue imposible de mantener durante estos quinientos años. La introducción de la nueva encomienda; una religiosidad más piadosa –escasa, pero existente, como en el caso de De las Casas-; las posibilidades de ascenso social a través del comercio y de los gremios de artesanos, etc., todos estos factores finalmente funcionaron para suavizar la oposición hacia el sistema español y promover “grados de formalidad” entre la población indígena, ladina y negra

Posteriormente, la pregunta sobre la modernidad, su deseo y su realización, resulta esencial. La modernidad implicó el considerar al indígena más allá de sus funciones como tributario y mano de obra barata. Significaba incluirlo dentro de nuevas instituciones, para que, a partir de distintas concepciones de lo que se consideraba “ser moderno”, se le transformara. A partir de estas instituciones que surgen para que el Estado reformule al indígena es que puede hablarse de un choque cultural entre la formalidad, promovida por el Estado, y la informalidad, como alienación, resistencia o negociación.

## 14.1. El Requerimiento de Palacios Rubios

Como se mencionó anteriormente, la esclavitud indígena se encontró autorizada durante la conquista, mediante el Requerimiento de Palacios Rubios, que funcionaba en caso que los indígenas no aceptaran pacíficamente la soberanía del monarca español y todo lo que ello implicaba. Respecto al impacto que implicaba someterse a dicho Requerimiento, vale la pena reproducir a Severo Martínez (1994), porque ilustra el choque cultural que implicaba el mismo:

*“(a)costumbrados como estamos a pensar la conquista desde el lado de los conquistadores, olvidamos reflexionar sobre lo que realmente significó para los conquistados. Es conveniente, sin embargo, conjeturar la sorpresa de los indios en un trance como éste de recibir o de escuchar el requerimiento. Unos hombres venidos del otro lado del mundo, cubierto el rostro con abundante pelambre y el cuerpo con amenazantes atavíos de guerra; precedidos de la alarma y el terror de las matanzas y despojos que vienen realizando en su recorrido; se plantan con un texto en la mano y con las arma y las bestias listas para entrar en combate. Supongamos que se les traduce el documento a su idioma y que se les da el plazo de cuatro o cinco días para deliberar y decidirse. En ese plazo tendrían los indígenas, según las exigencias del requerimiento, que abandonar a sus divinidades como engendros del error y convencerse de que el Dios verdadero había venido al mundo, en tiempo remoto y en país desconocido, y que, con todo y ser un Dios, había sido clavado en un madero por sus enemigos –que no eran dioses a su vez, sino simples hombres equivocados-. En unos pocos días había que echar por tierra las creencias heredadas por siglos y comenzar a rendirle culto a una pequeña figura humana fijada sobre dos maderillas entrecruzadas. Figura que presentaba, además, el aspecto de los propios conquistadores: tez pálida y luengas barbas. En unos pocos días había que renunciar al dominio de las tierras, de las milpas, y aceptar la soberanía de un rey desconocido y lejano –un rey dudoso- que no tenía méritos ganados en esta parte del mundo y que pretendía situarse por encima de todas las casas grandes y de los auténticos señores del territorio. Y lo peor de todo: se sabe perfectamente –viajeros y emisarios y espías lo han informado- que no se cumple la promesa de “amor y caridad” para aquellos que aceptan las condiciones del requerimiento. Que se les exige inmediatamente el pago de pesados tributos, la entrega de metales preciosos, y que todos los pueblos que quisieron ser pacíficos tuvieron que sublevarse a la vuelta de poco tiempo. Los indios deben haber comprendido que el requerimiento era un truco y que todas esas locuras de un Papa y un rey repartiéndose el mundo no tenía otra finalidad que provocar el rechazo, justificar la guerra y darles bases legales a la esclavización y al despojo. Es difícil pensar que no lo entendieran.”*

El proceso descrito muestra el grado de violencia en el cual se apalancó la religión oficial de la Corona Española para imponer su credo y todo un modelo de autoridad. ¿Acaso era razonable

aceptar estas condiciones? Sí, si era el miedo el que guiaba la decisión. No, si era posible salir corriendo: marginalizarse, informalizarse, alejarse del poder.

En todo caso, además del reconocimiento a la Corona Española (impuestos y encomiendas) y a la Religión Católica, por imposición, y al comercio, por conveniencia, mucha de la vida entre indígenas y españoles y criollos tenía poco contacto con el Estado Colonial. Lo cual generó espacios de indiferencia hacia la cultura indígena, que permitió que sobreviviesen muchas de sus instituciones.

## 14.2. La Occidentalización / Modernización en Guatemala

Hay dos procesos de occidentalización / modernización que han dado en Guatemala. Uno de ellos ha sido impulsado por el propio deseo personal de modernidad; el otro, ha sido impulsado por el deseo de los funcionarios en el Estado.

Respecto al primer caso, contamos con una larga lista de experiencias y de personas. Desde José Cecilio del Valle que abandona Honduras para educarse en mejores condiciones en Guatemala hasta Antonio Goubaud, estudiando antropología en la Universidad de Chicago. Pero este proceso también implica a los padres de familia tomando conciencia de enviar a sus hijos a la escuela de su comunidad; o ver televisión o leer libros o escuchar la radio y adoptar algunos elementos culturales de dichas fuentes de información. Esto no sólo implica cuestionar el uso de elementos culturales propios, sino también cuestionar las instituciones y la autoridad de donde provienen.

Los proyectos de modernización u occidentalización que introdujeron las distintas autoridades en Guatemala tuvieron un mismo objetivo: mantener un sistema de autoridad y de economía que se consideraba adecuado, ya fuese Justo Rufino Barrios o Juan José Arévalo quien lo impulsara. Este proceso de modernización se orientó principalmente hacia los indígenas, ya que los mismos contaban con diferencias culturales importantes que los alejaban del “estándar occidental”, limitando así la capacidad de interacción entre ellos y el centro de poder.

Ahora bien, cada uno tenía una idea de qué significa “modernizar el país” y cuál era el papel de los indígenas dentro de dicha modernización. Para la Revolución de 1871, el indígena era la mano de obra barata que debía encargarse de construir las bases económicas de la oligarquía guatemalteca. Para la Revolución de 1944, el indígena tenía que convertirse en un mestizo-ladino y abrazar la modernidad occidental.

Sin embargo, al tiempo que el Estado promovía la modernidad durante todos estos años, obteniendo débiles logros, se inició un proceso de modernización por parte de los mismos guatemaltecos. La modernidad comenzó a penetrar en ellos, de la mano de la alienación, la resistencia<sup>84</sup> y la negociación<sup>85</sup>. Pero esta modernización tiene un cariz distinto. Aunque en cierta medida implica la aproximación con Occidente, su tecnología y su cultura, implica sobre todo *“la individualización del sujeto y de sus referentes cognoscitivos (...) el hombre moderno es*

---

<sup>84</sup> Sobre el tema, profundizar en Salazar (1996).

<sup>85</sup> Sobre el tema, profundizar en Morales (2002).

*por excelencia, el hombre autónomo, capaz de vivir y permanecer más allá de la contingencia histórica. Por otro lado, la modernidad también pone en crisis a las instituciones o, más bien, las debilita porque tradicionalmente (ante la modernidad) estaban fundadas en la autoridad y en claros procesos históricos continuos. Las instituciones pierden fuerza frente a un individuo autónomo habitado por verdades ahistóricas. Así, las reglas de vida en grupo se convierten en mera formalidad sujeta, únicamente, a un cuestionamiento racional” (Salazar, 1996).*

Consideramos esencial abordar la problemática de la intolerancia cultural a partir de las concepciones de la modernidad del Estado, ya que creemos que aquí subyacen muchos de los problemas institucionales actuales. La concepción de los problemas y de las soluciones han resultado ser un obstáculo importante que ha promovido la exclusión económica y política de grupos de la población.

### **14.2.1. El deseo de modernidad durante la Independencia**

El deseo de “modernización” del indígena, como era entendido en la época, ya había sido propuesto en octubre de 1824, en el Decreto Legislativo No.14 (Instituto Indigenista Nacional, 1970):

*“El Congreso Constituyente del Estado de Guatemala, considerando que debe ser uno el idioma nacional, y que mientras sean tan diversos cuanto escasos e imperfectos los que aun conservan los primeros indígenas, no son iguales ni comunes los medios de ilustrar a los pueblos, ni de perfeccionar la civilización en aquella apreciable porción del estado, ha tenido a bien decretar y decreta:*

*Los párrocos, de acuerdo con las municipalidades de los pueblos, procurarán por los medios más análogos, prudentes y eficaces, extinguir el idioma de los primeros indígenas. Probandos los mismos párrocos haber puesto en uso con buen éxito, en todo o en parte, cuanto estuvo en sus facultades para el cumplimiento del anterior artículo, se tendrá por el mérito más relevante en la provisión de curatos”.*

Obviamente dicha Ley no cobró vigencia. Sin embargo, da luces sobre la visión que existía respecto al deseo de modernización del indígena durante la época de Independencia, ya que la misma se entendía como la generación de una cultura homogénea, iniciando por el idioma, para así “perfeccionar la civilización” guatemalteca.

En cuanto al liberalismo propugnado durante la época de la Federación, el mismo se analizará como parte de la Revolución Liberal (positivista) mas adelante. En todo caso, vale la pena señalar que el principal problema fue que las reformas de apertura económica que se promovieron no fueron destinadas a mejorar las condiciones económicas de la población, sino sólo a promover aquellas reformas vinculadas con las élites económicas y políticas del país.

### **14.2.2. El deseo de modernidad durante el Régimen Conservador**

Realmente sería impropio hablar de un deseo de modernidad durante el Régimen Conservador. Los conservadores buscaron mantener las instituciones Coloniales frente a los deseos de los liberales de irrumpir con dicha institucionalidad. En este caso, el análisis gira alrededor de la

visión que ellos mantenían sobre el rol de la sociedad que deseaban mantener. Woodward (1995) menciona que:

*“Los conservadores se aferraban a una sociedad de dos clases, que por largo tiempo caracterizó a España y a las Indias, y que favoreció políticas que preservaban a las élites aristocráticas terratenientes en sus tradicionales papeles predominantes (...) rechazaban totalmente a los extranjeros que amenazaban a la sociedad tradicional con las banderas de protestantismo, la democracia y la modernización. Aunque aceptaban cierta expansión en la exportación agrícola, eran sensibles al peligro de trastornar los modelos de trabajo y de tenencia de la tierra de los aborígenes (...)”*

El establecimiento que hicieron los primeros liberales de nuevas instituciones comerciales, fiscales, jurídicas y de propiedad, a la vez que el mantenimiento del carácter esclavista de las relaciones laborales, sólo generaron un rechazo generalizado. Así que, ante la disyuntiva, la población tendió a apoyar a los conservadores. Además, los conservadores mantuvieron una postura relativamente menos belicosa que permitió una mejora en la economía, ya que no se promovió tan ferozmente el mantenimiento militar de la Federación Centroamericana.

Así pues, Carrera no sólo era una vuelta a las instituciones fiscales y comerciales de la Colonia, sino también a la separación indígenas-criollos (y ladinos). Esta separación no sólo respondía al deseo de la élite criolla conservadora de mantenerse aparte de la población indígena, en actitud excluyente. También respondía al miedo indígena de que los criollos y los ladinos se aprovecharan de los indígenas, ya que el Estado, incluso con dicha separación, le resultaba difícil garantizar la integridad física y de las propiedades de los indígenas.

Un último rasgo a señalar del Presidente Carrera es que permitió *“el ingreso de los indígenas y mestizos en los más altos puestos de la administración militar y gubernamental”* (Woodward, 1995). Ello fracturó el monopolio político de la élite criolla, aunque eventualmente muchos de esos espacios políticos se recuperarían con la Revolución de 1871. Este quiebre pudo haber impulsado un experimento político tolerante y de progresiva mejora económica de la población. Sin embargo, el debacle económico que se produjo para Guatemala con la sustitución de la cochinilla por tintes de añilina hizo que las élites económicas del país se vieran en la necesidad de promover una Revolución que redireccionara el país alrededor de un nuevo proyecto económico, pero necesariamente político: el café.

### **14.2.3. El deseo de modernidad durante la Revolución Liberal (positivista)**

Para comprender el deseo de modernidad de la Revolución Liberal (positivista), conviene rescatar la crítica que Octavio Paz (1993) hace de la misma en México:

*“La simulación porfirista era particularmente grave, pues al abrazar el positivismo se apropiaba de un sistema que históricamente no le correspondía. La clase latifundista no constituía el equivalente mexicano de la burguesía europea, ni su tarea tenía relación alguna con la de su modelo. Las ideas de Spencer y Stuart Mill reclamaban como clima histórico el desarrollo de la gran industria, la democracia burguesa y el libre ejercicio de la actividad intelectual. Basada en la gran propiedad agrícola, el caciquismo y la ausencia de libertades*

*democráticas, la dictadura de (Porfirio) Díaz no podía hacer suyas esas ideas sin negarse a sí misma o sin desfigurarlas (...) Entre los terratenientes y sus ideas políticas y filosóficas se levantaba un invisible muro de mala fe. (...) el disfraz positivista no estaba destinado a engañar al pueblo, sino a ocultar la desnudez moral del régimen a sus mismos usufructuarios. Pues esas ideas no justificaban las jerarquías sociales ante los desheredados (a quienes la religión católica reservaba un sitio de elección en el más allá y el liberalismo otorgaba la dignidad de hombres). La nueva filosofía no tenía nada que ofrecer a los pobres; su función consistía en justificar la conciencia –la mauvaise conscience- de la burguesía europea”.*

Paz señala dos problemas. Primero, en Latinoamérica nuestro deseo de modernidad ha promovido la generación de instituciones modernas antes de que contásemos con los individuos capaces de cuidar y mantenerlas; la idea ha sido que estas instituciones generarán a dichos individuos. Segundo, dado que no existen las personas capaces de cuidar y mantener las instituciones de la modernidad,<sup>86</sup> y dado que estas instituciones surgieron en un entorno y entre un grupo con intereses en mantener muchas de las relaciones de poder preexistentes (como la que se tenía sobre el indígena), el positivismo-liberal no fue capaz de generar grandes cambios. A lo sumo, el cambio que se generó es la entrada del ladino al poder, logrando así, abrirse espacio entre los criollos.

Esta es una de las principales diferencias entre el liberalismo europeo y el latinoamericano. El liberalismo latinoamericano surge dentro de una élite económica que empezó a descubrir conflictos de interés en el mantenimiento de ciertas instituciones proteccionistas. A pesar que dentro de dicha élite muchos se beneficiaban del status quo, hubo muchos que veían oportunidades económicas importantes producto de la apertura económica, de allí que abogaran por ella. Sin embargo, a pesar de dichas contradicciones mantenían cierta homogeneidad en ciertos intereses, como el de no luchar por la libertad de contratación. Por su lado, el liberalismo europeo no proviene de la nobleza o de los grupos más cercanos al poder. Proviene principalmente de la burguesía que era la clase naciente, quienes tenían un interés más amplio en reformas el proteccionismo económico de las élites económicas y políticas de su tiempo.

Todo lo anterior permite explicar por qué el Estado durante esta época se embarcó en un proyecto laboral y territorial tan destructivo para la mayoría de la población. Como el objetivo era que el Estado funcionara para los fines de la oligarquía cafetalera no se luchó en contra del despojo que se infringió a los indígenas; al contrario, se facilitó el proceso al promover la propiedad privada individual, dado el marco jurídico y financiero que en ese momento existía. Lo mismo sucedía con las instituciones laborales que se desarrollaron, ya que lo importante no fue dar libertad a los trabajadores, sino sujetarlos a un régimen que maximizase las rentas de los finqueros, gracias al uso de la fuerza en contra de los trabajadores.

Como otro ejemplo de la desfiguración que las élites guatemaltecas hicieron de los conceptos liberales se encuentra el relativo a la religión. El ideal de permitirles a los ciudadanos decidir libremente su religión nunca fue del interés de los liberales de la Independencia y los liberales de la Revolución de 1871. Así que en lugar de luchar por dotar a la gente con la posibilidad de elegir sus creencias, lucharon en contra de ciertas creencias de la población. Aunque su actitud

---

<sup>86</sup> Esto implica: las personas a cargo de la administración de las instituciones, pero también de un grupo de presión encargado de que las autoridades y la población respeten el papel que la institución debe desempeñar.



intransigente pudiese ser interpretada como producto de la lustración positivista, realmente los constantes enfrentamientos con la Iglesia Católica, incluyendo la expropiación de sus propiedades y la expulsión de órdenes religiosas, respondió a un problema de poder político, que dados los acontecimientos anteriores y posteriores parece haber tenido una justificación práctica valedera. Las autoridades eclesiásticas representaban un peligro a la capacidad de implementación y mantenimiento de las reformas liberales; al principio por su vinculación con la Corona Española y luego por su vinculación con los conservadores.<sup>87</sup>

Un elemento adicional respecto de la configuración del Estado de la Revolución Liberal positivista de 1871, al margen del aspecto político-ideológico, es el vinculado con su percepción del indígena. Como señala Morales (2002): *“Las características prejuiciadas y estereotipadas del indio que se conforman en la Colonia llegan a la época de la Revolución Liberal (1871) y configuran el imaginario de formación de la nación y de la nacionalidad. Estos prejuicios, que se inscriben en la noción liberal e “iluminada” de “salvaje” y “primitivo”, son interiorizados por la ladinidad republicana como parte de la moda positivista del siglo XIX (...).”*

Conviene resaltar que años más tarde, durante 1940, se realizó una convención acerca del Instituto Indigenista Interamericano con Ministros de Educación de la región. Durante esta época, Ubico hizo prevalecer en la reunión en Panamá, a través de su Ministro, que en Guatemala *“no había problema indígena. Por esta razón, Guatemala no suscribió la convención de noviembre de 1940”* (Salazar, 1996). Según PNUD (2005), este período se caracteriza por la idea de “nación”, *“que propone que hay una tendencia inevitable hacia la homogeneidad cultural dentro de los colectivos nacional-estatales”* (PNUD, 2005). Por su parte, Salazar (1996), considera que esta reacción pudo deberse a 1) al poco interés en el indígena, lo cual era equivalente a decir que el indígena les era invisible; o 2) al deseo de ignorar el pasado, y por lo tanto al indígena y su cultura que no respondía a la modernidad. Para él, la interpretación más adecuada sería la segunda.

#### **14.2.4. El deseo de modernidad durante la Revolución de Octubre de 1944**

La Revolución de Octubre de 1944 pretendía superar la mentalidad y las instituciones políticas y económicas conservadoras. Es decir, el programa que buscaba impulsar la Revolución era el “advenimiento de la modernidad”, y esto involucraba dos reformas simultáneas: redefinir el Estado de Guatemala y redefinir al ciudadano guatemalteco. Se necesitaba un nuevo ciudadano, a la altura de los retos de modernizar al país: superar el atraso político y económico para estar a la altura de Occidente. ¿Por qué se necesitaba un nuevo ciudadano? Porque *“(l)a nueva democracia revolucionaria veía en el indígena y su propia cultura, una amenaza, un cuestionamiento real a su legitimidad (...) por su atraso, su analfabetismo, su falta de recursos, su desconocimiento de la modernidad, su abandono de gobiernos pasados, y su falta de integración al Estado propiamente dicho”* (Salazar, 1996).

---

<sup>87</sup> Resulta irónico que 70 años después sería el arzobispo Rossell Arellano uno de los principales opositores de la Revolución de 1944, la que intentaba superar la Revolución de 1871. Eso puede comprenderse en parte porque Ubico suavizó la posición de Justo Rufino Barrios respecto a la Iglesia Católica. En todo caso, en 1870 y en 1944 jugó con una agenda anacrónica basada en sus intereses políticos y económicos y por eso fue necesario promover su minimización.

Ahora bien, para 1944 el indígena al que respondía a la Revolución no era el de 1492. Tras 450 años de interacción política, económica, social, cultural sus patrones tuvieron que haber sido afectados de alguna forma u otra, ya sea porque fueron modificados o porque no pudieron modificarse. Es a partir de esta consideración que tiene sentido la pregunta de Salazar “¿quién había generado o creado al indio?”, porque finalmente, el indio, el indígena, los naturales, o como se les llame, han sido, en parte, producto de los que han tenido el poder: los españoles, los criollos, los ladinos. Repensando el epígrafe de la introducción, no puede entenderse quién es el indígena, si no se estudia su historia, las instituciones que ha forjado y que lo han forjado.

En las páginas anteriores hemos realizado un relato breve e incompleto de distintas instituciones que han forjado al indígena; es visible cómo las mismas no favorecieron que el mismo lograra superar “su atraso, su analfabetismo, su falta de recursos, su desconocimiento de la modernidad, su abandono de gobiernos pasados, y su falta de integración al Estado propiamente dicho” (Salazar, 1996). Todo el sistema, anterior a la Revolución, estaba organizado para que el indígena mantuviera dicho estatus. Razones abundan. Era demasiado costoso contar con un Estado eficiente y descentralizado. No era del interés de los que tenían el poder tener un Estado eficiente y descentralizado, ya que significaría competencia política. Porque una población ignorante y débil es más fácil de manipular, tanto ideológicamente, como religiosamente. Porque una población ignorante y controlada religiosamente resultaba en una mano de obra barata y que no se amotinaría...

Ahora bien, la solución implicaba convertir al indígena en ladino; y al ladino, en un ciudadano con una mayor consciencia histórica de lo que significa la modernidad. De esta forma se lograban cumplir con los objetivos de la Revolución: “en el primer nivel el objetivo era la integración social, y en el segundo, el desarrollo económico y la modernización de la vida social y sus instituciones” (Salazar, 1996). Esto implicaba un programa educativo del cual partiría la ladinización del indígena. Por eso se habla de una “ladinización estatal del indígena”, porque el Estado de Guatemala estaba interesado en imponer “Occidente” a los indígenas, con todo y sus instituciones. No se habla de adaptar, de conciliar, de potenciar, de impulsar. Se pretendía que el indígena funcionase institucionalmente como un ladino, pero tuviese memoria indígena. Debía haber un borrón y cuenta nueva, debía imitarse el mestizaje promovido por los mexicanos.

Conviene resaltar la interpretación que realiza Salazar (1996) al comparar las actitudes del Gobierno de Ubico frente a los de la Revolución de 1944. El primero, niega el problema indígena, mientras que los segundos lo aceptan. Por eso la creación del Instituto Indigenista Nacional, y el deseo de mestizaje en un ladino que recuerda su indianidad pero ve hacia Occidente como su futuro. A pesar que la segunda postura, la de aceptar el problema indígena, pareciera ser la más adecuada, dado su condición jurídica y socioeconómica en ese momento y aún hoy, Salazar considera que esta posición debe reconsiderarse: “Sin importar cuáles fueron las motivaciones del gobierno ubiquista para considerar que en Guatemala no existía un problema indígena,<sup>88</sup> nos parece una postura más acertada que la de reconocer la existencia de tal problemática. En realidad, no existe un problema indígena. Si hay alguna etnia en Guatemala que representa una fuente de problemática social, es la ladina” (Salazar, 1996).

---

<sup>88</sup> Deben de ser revisadas las razones por las cuales se generó la rebelión de Patzucicá.

### 14.2.5. El deseo de modernidad tras la Contrarrevolución

Interesantemente, durante la Contrarrevolución, muchos de los instrumentos conceptuales sobre el indígena se mantuvieron; la importancia del indigenismo se centraba en *“conocer la cultura del indígena en todos sus aspectos, positivos y negativos, con el objeto de tener una base para promover los trabajos de mejoramiento que contribuyan a la integración de este grupo étnico a la cultura nacional, entendiéndose que al integrar al indígena se contribuye a la vez al desarrollo social y económico del país”* (Instituto Indigenista Nacional, 1970). Como señala Salazar: *“(s)i nos ubicamos en los extremos, debemos afirmar que tanto el liberalismo ortodoxo como el marxismo ortodoxo son productos del pensamiento racionalista (...) con sus pequeñas diferencias de proyecto político, tanto revolucionarios como contrarrevolucionarios no difirier(on) mucho con respecto, sobre todo, al papel que el indígena debía asumir en la historia de Guatemala”*. En todo caso *“(l)a Contrarrevolución no va a intentar forjar una guatemalidad mestiza (como fue en el caso de la Revolución de Octubre de 1944) sobre la base de una ideología, sino va a asumir el proceso de ladinización como algo inevitable, como algo a lo que había que adaptarse de cara a su actualidad”* (Salazar, 1996).

Ahora bien, “conocer la cultura indígena” no fue una actividad que se realizara sin un programa pre-establecido. En “El indígena guatemalteco” del Instituto Indigenista Nacional, se analizan los problemas y las necesidades indígenas. Consistentes con la percepción de que el “problema” indígena era de tipo socioeconómico, el primer problema que se menciona es el económico; dentro de él, el agrícola; y dentro del agrícola, los primeros problemas que se mencionan son: la falta de técnicas modernas y de mecanización y el monocultivismo. Ahora bien, ¿esos son problemas de los indígenas, o son un problema que se venían sufriendo para poder industrializar el país? Ambos responden a la falta de diversificación productiva para competir a nivel internacional. Pero eso no es un problema de los indígenas. O en todo caso, podría haberse planteado de forma distinta y pudo haberse propuesto respuestas distintas a las implícitas (más máquinas y distintas semillas).

Por ejemplo, ¿no será que el problema era que los indígenas afrontaban un alto riesgo de quedarse sin ingresos, al depender casi exclusivamente del cultivo de maíz y del buen clima? ¿Por qué no se pensó que el principal problema era la falta de opciones para vender las legumbres que “no las consumen sino las llevan al mercado para su venta y así poder nivelar su presupuesto familiar”? (Instituto Indigenista Nacional, 1970) ¿Por qué no mejorar los canales de distribución, el acceso a clientes que ofrecieran mejores precios por esas legumbres? Porque obviamente no era del interés del proceso de industrialización, ya que implicaría mayores precios al asalariado urbano, aunque irónicamente, eso también hubiera significado un mayor interés en el indígena por una mayor productividad en cultivos alternos y en desarrollar aún más su capacidad comercial.

La Contrarrevolución hizo que el Estado guatemalteco dejara de tener legitimidad, *“se empezó a generar un sentimiento popular de indiferencia y de no-participación en la vida política. Nos atrevemos a afirmar que esto se debió al trauma de vivir el corte violento de un proyecto que había surgido de una necesidad genuina (...) ¿Cómo se podía pedir una participación genuina al nuevo ciudadano si, al mismo tiempo, se le evidenciaba que la política contrarrevolucionaria consistía en el juego de decir una cosa y hacer otra?”* (Salazar, 1996). Esta deslegitimización de

las instituciones del Estado provenía del hecho que la Contrarrevolución mantuvo las formas de la Revolución, pero a su funcionamiento les dio el giro necesario para promover una ideología y una forma de autoridad predeterminada: la lucha contra el comunismo y una democracia fachada del poder militar.

Siguiendo ahora el enfoque de PNUD (2005), en este período confluyen varias concepciones sobre la etnicidad y el indígena guatemalteco, que si bien no todas permearon en el accionar del Estado, tuvieron impacto en la discusión política:

- Se mantiene la negación de la etnicidad como parte constitutiva e importante de la población guatemalteca. El mejor ejemplo resultaba ser La Patria del Criollo, de Severo Martínez (1970), en donde la conciencia étnica resultaba ser un obstáculo para que la población guatemalteca cobrara conciencia de su papel de clase dentro de la concepción marxista de la historia. Por su parte, Guzmán-Böckler y Herbert (1970), emplearán también el materialismo histórico para aproximarse a la realidad guatemalteca, pero plantean el conflicto en términos étnicos y no en términos de clases sociales.
- Se introduce la concepción de que la etnicidad puede coexistir con la modernidad. Esto se debe a que las características étnicas persistían a pesar de los procesos de modernización a los que habían estado sujetos, ya sea por el Estado o por sí mismos. Sin embargo, se pensaba que eventualmente el carácter étnico terminaría desapareciendo, pero paulatinamente. Ello podía verse en los indígenas que habían migrado a la ciudad y que no habían atravesado completamente el proceso de “ladinización”.
- Se inicia la concepción de la etnicidad en la era global y posmoderna. Esta visión tendrá un mayor impacto en la siguiente etapa, cuando finalmente, a partir de la nueva Constitución se genera un ambiente político más tolerante. En general se enfoca en analizar el tema indígena desde su deseo de permanecer indígenas y aceptar la modernidad sólo en la medida que sea útil para ellos mismos. Uno de los precursores en este tema lo representa Mario Payeras que “escribió, tanto como miembro del EGP e igualmente como dirigente del grupo disidente Octubre Revolucionario –OR-, algunas consideraciones sobre la cuestión étnica, dándole al asunto una solución multinacional, con todos los problemas de separatismo indianista que eso implicaba” (Morales, 2002).

#### **14.2.6. El deseo de modernidad tras la nueva Constitución y los Acuerdos de Paz**

El PNUD (2005) rememora:

*“(…) con el golpe de Estado militar de marzo de 1982, se dejó oficialmente de reconocer el modelo nacional basado en la ladinización para pasar a considerarlo de manera preliminar como pluriétnico (...) Uno de los “14 Puntos de Acción Gubernamental” del gobierno encabezado por el general Efraín Ríos Montt, hablaba de crear las bases para la participación de los diferentes grupos étnicos que conforman la nación. Así se apreció en la participación de diez representantes de los grupos étnico-lingüísticos en el Consejo de Estado, hecho que no tiene antecedentes como esfuerzo incluyente”.*

Ahora bien, estos esfuerzos no significaron que hubiera un esfuerzo congruente y sistemático. Ante el acercamiento de la guerrilla a comunidades indígenas para buscar apoyo, el ejército se

vio en la necesidad de recurrir a medidas del mismo tipo para poder hacer frente a la amenaza creciente de la guerrilla. Esto implicó que el desarrollo de la guerra interna en esos años fuese considerado como “genocidio”, aunque ese no fuese el objetivo de ninguno de los bandos, sino más bien la consecuencia de haberse acercado a las comunidades indígenas por apoyo. Posteriormente, con el golpe de Estado de Mejía Vítores y la nueva Constitución, se reducirá la intensidad de la lucha armada.

**Tabla 43**  
**El Ciudadano Ideal que el Estado proponía generar con la población**

| <b>Período</b>                           | <b>Principales ciudadanos ideales</b>   |
|--|---|
| <b>Federación Centroamericana</b>        | El criollo liberal con posición política y económica prominente.<br>El indígena y ladino dedicado a oficios.<br>El indígena y ladino dedicado a la agricultura para fincas de terceros.   |
| <b>Régimen Conservador</b>               | Se protege la propiedad comunal de los indígenas y consecuentemente su agricultura de autoconsumo.<br>Los ladinos e indígenas logran cierto acceso a puestos políticos. Por lo demás, se mantiene la estructura ciudadana ideal del período anterior.<br>Se agrega una característica territorial a los ciudadanos ideales. El indígena debía mantenerse en su poblado, y el criollo igualmente. Además, se favorece el criollismo conservador. |
| <b>Revolución 1871</b>                   | Reconsolidar el poder alrededor de los criollos liberales.<br>Se promueve la entrada de grupos de extranjeros como inversionistas.<br>Se mantiene la categoría de indígena y ladino dedicados a oficios.<br>Se promueve la reducción de la agricultura de autoconsumo, para promover la mano de obra para los terratenientes.   |
| <b>Revolución 1944</b>                   | Se promueve al ladino, como mezcla cultural de la herencia occidental e indígena.<br>Se promueve la formación de grandes industriales y obreros.<br>Se abre la participación política mediante elecciones a todo mayor de 18 años.  |
| <b>Contrarrevolución</b>                 | Se mantiene el ciudadano ideal del período anterior, pero se agrega una categoría adicional: no puede ser comunista o socialista.   |
| <b>Democracia 1985 y Acuerdos de Paz</b> | Promoción de la Identidad Maya, como mecanismo político aglutinador.<br>Fragmentación y reconfiguración de los individuos al margen de las identidades generadas anteriormente, producto de la inmigración a Estados Unidos; globalización de los medios de comunicación; la educación pública y privada; el turismo, la diversificación productiva, etc. Hay grandes grupos que no caben en las descripciones indígena-ladino.                 |

Fuente: Elaboración propia.

Ya anteriormente se dio una descripción del ciudadano ideal, formal, que se destila de la Constitución Política de la República de 1985. Si lo comparamos con el espíritu de los anteriores deseos de “modernidad” de las autoridades guatemaltecas, debemos reconocer, a pesar de todo, una mejora relativa: existe un leve reconocimiento de la diferencia. Aunque analizado de cerca, se mantiene aún cierto ideal del ladino como ciudadano modelo, y del indígena como sujeto a latinizar, pero también a preservar.

Con el surgimiento de un ambiente con menor represión política, empezó a florecer en el ambiente político el trabajo que distintas organizaciones habían estado promoviendo desde los setentas. Acción Católica en sus actividades en comunidades indígenas y las actividades educativas de las organizaciones guerrilleras<sup>89</sup> cuando re-encauzaron su estrategia hacia los indígenas. Así pues, aunque el movimiento se gesta desde varias décadas antes, no será sino hasta la última Constitución y los arreglos institucionales que ello significó, que se generó el ambiente idóneo para la discusión alrededor de las identidades de los guatemaltecos, especialmente por su importancia política, especialmente a partir de la negociación de los Acuerdos de Paz, firmados en 1996.

Debe resaltarse que durante este período, no sólo se debilita la insistencia del Estado de Guatemala en promover la ladinización, sino que también los grupos indígenas promueven activamente su propia cultura y buscan espacios para promoverla dentro de las políticas públicas. Esto, unido al apoyo internacional en la temática indígena, desde apoyo financiero a ONGs al Acuerdo 169 de la OIT, ha promovido una mayor sensibilidad hacia la cultura indígena. Asimismo, también se llegó a favorecer posiciones esencialistas (Salazar, 1996):

*“(E)l discurso indianista, a diferencia del indigenista, es claramente opuesto al Estado (...) En las instancias de delimitación vimos cómo lo socio-económico y lo étnico denuncian injusticias esenciales infringidas por la forma en que el Estado mismo ha sido concebido (...) se debe reconocer que de ser una masa amorfa, sin un rostro real, los grupos indígenas pasan a estar representados en organizaciones reivindicativas de sus derechos, necesidades e identidad.”*

Este proceso de refuncionalización del poder, dentro del ambiente político, tanto en su vertiente esencialista, como en la vertiente de tipo intercultural, se encuentra en el proceso de influir el proceso de generación, implementación y evaluación de políticas públicas, por los indígenas, hacia ellos mismos. También ha generado una discusión sobre posiciones alternativas, desde posturas interculturales que cuestionan la discusión que se llegó a generar, como Salazar (1996) y Morales (2002).

---

<sup>89</sup> “...dos de sus nuevas expresiones, el Ejército Guerrillero de los Pobres (EGP) y la Organización Revolucionaria del Pueblo en Armas (ORPA), coincidirán en considerar uno de sus objetivos fundamentales la incorporación de los indígenas a la guerra popular”. Bastos y Camus (1993) citados en Salazar (1996).

## 15. REFORMA INSTITUCIONAL<sup>90</sup>

“La (...) naturaleza arbitraria e intervencionista del ambiente institucional obligaba (...) a operar en ambientes altamente politizados, donde el parentesco, la influencia política y el prestigio familiar eran usados para obtener acceso privilegiado (...), hacer cumplir los contratos, evadir el pago de impuestos, evitar los tribunales de justicia y defender los derechos de propiedad. El éxito o fracaso en la arena económica siempre dependió de la relación (...) con las autoridades políticas – oficiales locales para resolver asuntos pequeños- y la burocracia central (...) para la interpretación favorable de la ley (...) Los pequeños negocios, excluidos de este sistema de privilegios y favores políticos, fueron forzados a operar en un estado permanente de semi-clandestinidad, siempre al margen de la ley, a la merced de las autoridades inmediatas (...) nunca libres de actos arbitrarios (...) tampoco protegidos de (...) los más poderosos.”

J. Coastworth

Obstacles to Economic Growth in Nineteenth-Century Mexico (1978)

A esta altura del libro no debería resultar sorprendente lo que Coastworth dice acerca de México, salvo la vigencia del mensaje para la realidad de hoy en día. Como probablemente diría el Profesor North, la cita de Coastworth y lo que vivimos hoy en día prueba la existencia de los rendimientos crecientes a escala de las instituciones (que se explicará más adelante) y la dependencia de arreglo institucional de lo que ha sucedido en el pasado (el “path dependence” que se explica más adelante). Aunque la única razón ser de las instituciones es reducir la incertidumbre, no promover la búsqueda de ningún tipo de eficiencia, las instituciones afectan el desempeño económico a través de sus efectos sobre los costos de producción y de transacción, tal y como lo muestran todos los capítulos precedentes.

Si llega a resultar que un determinado conjunto de instituciones promuevan la cooperación social, los beneficios del intercambio y la especialización, no debe creerse que eso es el resultado consciente de buscar tales fines, sino el producto de la búsqueda del interés propio por parte de grupos de poder, quienes gracias a su poder de negociación influyeron el poder político para adoptar instituciones que evolutivamente llegaron a dar tal resultado.

La incertidumbre, subyacente en el fenómeno de la cooperación social, es producto de la complejidad de los problemas que afrontan los individuos, las herramientas con que cuentan las personas para resolver esos problemas y la naturaleza incompleta de la información que se tiene acerca de cómo reaccionarán los demás ante determinadas circunstancias.<sup>91</sup> Ante esta incertidumbre, las instituciones, que son las reglas del juego en una sociedad, juegan el papel de regir la interacción entre las personas y hacer el mundo más predecible. El arreglo institucional ayuda a estructurar la forma en que las personas interpretan el mundo a su alrededor; limita las opciones posibles; y, regula la interacción entre ellas.

---

<sup>90</sup> Este capítulo se inspira en North (1996).

<sup>91</sup> Esta incertidumbre hace referencia solo a eventos de carácter social.

¿De qué depende que se adopten instituciones que promuevan la eficiencia, el desarrollo y el respeto de los derechos?

De los modelos subjetivos de interpretación de las personas; la efectividad de las mismas en reducir los costos de transacción; la posibilidad de que estas se adapten gradualmente a los cambios en el entorno; los cambios en las preferencias y en precios relativos, y; las oportunidades que pueden aprovecharse reformar el marco institucional cuando este no cumpla más los objetivos de quienes lo impulsaron originalmente.

## 15.1. Costos de Transacción

Dado que los atributos de cantidad y calidad de los bienes y servicios que se intercambian en un mercado son innumerables, es necesario incurrir en costos para definir y medir cada uno de ellos, así como para garantizar el cumplimiento de las obligaciones. De esa cuenta, las ganancias del intercambio tradicionales no se interiorizan totalmente por las partes involucradas, una parte de ellas se pierde en este tipo de costos.

Aunque las reglas formales permiten economizar el uso de recursos privados en este tipo de actividades y las restricciones informales lo apoyan complementando, ampliando y redefiniendo el ámbito de aplicación de las reglas formales (acuerdos colectivos respecto de formas de medición, definición de mecanismos voluntarios de cumplimiento, redefinición de derechos y facilitación de redes de información), los costos de transacción no desaparecen del todo.

Un ejemplo de ello es garantizar el cumplimiento de las obligaciones y contratos. Ya sea que el cumplimiento se garantice por medio de mecanismos de auto-cumplimiento y/o mediante la amenaza de coerción externa, en ambos casos resulta costoso. En el primer caso, hay que incurrir en costos de detección de incumplimiento, de medición de daños y de imposición de castigos. Y, a pesar que la reputación puede ayudar a sobrellevar el problema, a nivel individual los mecanismos de auto-cumplimiento pueden llegar a resultar prohibitivos e impedir el intercambio. En el otro caso, aunque las características de bien público de esta actividad permiten que existan economías de escala en la verificación del cumplimiento de las obligaciones y administración de justicia, lo cual favorece la complejidad e impersonalidad del intercambio, también existe el riesgo de que el aparato político utilice el poder coercitivo en su propio beneficio.

Otro ejemplo es el ejercicio de los derechos de propiedad que otorga a los individuos el control sobre su trabajo y posesiones materiales. El funcionamiento de tales derechos es función de las reglas formales (leyes), restricciones informales, formas de organización, mecanismos para garantizar cumplimiento y normas de conducta. En dos palabras, el arreglo institucional. Debido a que los costos de transacción son positivos, no es posible definir y defender de manera perfecta dichos derechos, de manera que algunos de los beneficios derivados de la propiedad terminan no siendo apropiados por sus dueños, por lo que puede ser rentable para terceros dedicar recursos para intentar apropiarse de esa porción.



## 15.2. Informalidad

La falta de una estructura de reglas formales y mecanismos de cumplimiento de las obligaciones que promuevan bajos costos de transacción, tal y como sucede en el sector informal de la economía, limita las oportunidades económicas al intercambio personalizado y al comercio en pequeña escala, donde una densa red social de restricciones informales, facilitan el comercio y minimizan los costos de transacción. Este tipo de intercambios se caracteriza por: el trato repetido con las mismas personas; la homogeneidad cultural; los nexos familiares; los códigos de conducta; y, la ausencia de un tercero que garantice el cumplimiento de lo acordado. En tal contexto, aunque los costos de transacción son bajos, el nivel de especialización y de división del trabajo es muy reducido, lo cual provoca que los costos de transformación (producción) sean muy altos. De allí que las ganancias del intercambio tienden a ser pequeñas.

Los problemas que surgen a partir de esta falta de reglas formales y de sus mecanismos de cumplimiento hacen que el sector informal afronte: un limitado tamaño del mercado; poca especialización; y escasa división del trabajo. Generalmente, esta falta de reglas formales y de sus mecanismos de cumplimiento es producto de las mismas reglas formales que impiden el acceso a las instituciones a importantes grupos de la población, prohíben la entrada a ciertos mercados, limitan la movilidad de factores o imponen costos innecesarios a algún sector económico. Esto responde a que estas reglas no fueron diseñadas buscando la eficiencia, por el contrario, la mayoría de ellas son producto del poder de negociación de ciertos grupos en busca de sus propios beneficios.

Lo que se argumenta respecto a las reglas formales que marginalizan a grupos de la población, también se aplica en torno a los mecanismos de cumplimiento. Aunque dichas reglas hayan sido pensadas en función de los costos de hacerlas cumplir (detección de la violación a la regla, medición de los daños causados, aprehensión de los infractores e impartir justicia), muchas veces resultan tan altos dichos costos que no resulta económico hacerlas cumplir. Esto hace que hayan grupos de ciudadanos que sencillamente han sido dejados fuera de la ley, por la ley y por su mecanismo de cumplimiento. Ante ese vacío, las restricciones informales llenan el espacio y modifican el arreglo institucional formal para permitir la adaptación de las organizaciones que quedan afuera del marco formal.

De esa cuenta, cuando el arreglo institucional no promueve la certeza de los derechos de propiedad, las leyes no son respetadas, las barreras de entrada impiden el acceso a los mercados y se favorecen posiciones monopólicas, las empresas tienden a tener horizontes de planeación muy cortos, bajos niveles de inversión y escalas sub-óptimas. Las pocas actividades rentables son generalmente de índole comercial, redistributivas o ilegales. En este arreglo institucional, la única forma bajo la cual existirían grandes empresas, con altos niveles de inversión y gran escala de producción, es bajo la protección del gobierno. Es decir, mediante subsidios, protección arancelaria, privilegios monopólicos y compra de favores al aparato político.<sup>92</sup>

Como en cualquier arreglo institucional, el tipo de organizaciones que surgen dentro de este entorno se adaptan a los incentivos existentes y sacan el mayor provecho de ellos. Un tipo de

---

<sup>92</sup> Piénsese como ejemplo en la “sustitución de importaciones”; la construcción del Mercado Común Centroamericano; el arancel exterior común; las industrias infantiles; la infinidad de procesos de industrialización emprendidos.

eficiencia que hace cada vez más pobre y menos productiva a la sociedad en su conjunto, pero no en torno a los grupos para quienes funcionan las normas. Esta tendencia puede mantenerse indefinidamente mientras los costos de transacción en el mercado económico y político impidan el cambio gradual de las reglas.

El desarrollo de una situación opuesta a la anterior (eficiencia, mercados de capital desarrollados, competencia, altos niveles de inversión, etcétera) requiere de la existencia de un orden político coercitivo que garantice seguridad jurídica, igualdad ante la ley, cumplimiento de las obligaciones, derechos de propiedad, resolución de conflictos, etcétera. Lo cual no quiere decir que las restricciones informales no sean efectivas, sino que dejan de tener la misma importancia en la medida que las transacciones son de tipo impersonal y cada vez más complejas. En este tipo de sociedades surge una mayor especialización y sofisticación del tipo de transacciones que se llevan a cabo.

Esta evolución de las formas de intercambio ha sido producto de la adaptación de las organizaciones al entorno cambiante, de manera que han podido desarrollar innovaciones, acumular conocimientos y aprendizaje, descubrir nuevos métodos para resolver los problemas y diversificar el riesgo. Lo cual, dentro de un entorno competitivo donde las decisiones se toman de manera descentralizada, conduce a:

- a) Maximizar las oportunidades disponibles.
- b) Favorecer la experimentación y descubrimiento de nuevos métodos para resolver problemas.
- c) Identificar y eliminar formas organizacionales poco eficientes.
- d) Buscar mecanismos efectivos de retroalimentación, que permitan aprender de los errores y aciertos.

Lo anterior ha producido menores costos marginales para la: a) movilidad del capital; b) la adquisición y procesamiento de la información, y c) la diversificación del riesgo. También ha favorecido las innovaciones organizacionales y las innovaciones tecnológicas, para hacer cumplir los contratos y para definir y salvaguardar los derechos de propiedad.

### **15.3. Estabilidad y cambio institucional**

Cuando existe una imposibilidad para que las reglas formales evolucionen gradualmente, para permitir una mejor definición y respeto de los derechos de propiedad, mejores sistemas de cumplimiento de obligaciones y resolución de conflictos, una mayor apropiación de las ganancias del intercambio y una ampliación en el ámbito de acción de las mismas, es de esperar que los beneficios marginales de reformar las reglas formales sean cada vez más grandes. Sin embargo, los cambios radicales en las reglas formales corren el riesgo de ser incompatibles con las reglas informales existentes, lo cual crea una tensión inherente en el sistema, que a largo plazo puede

desencadenar la inestabilidad política.<sup>93</sup> Además tales cambios comprometen la complejidad que puede alcanzar el sistema de intercambio debido a dicha complejidad es función directa de la estabilidad del arreglo institucional.

Dados los incentivos que provee el arreglo institucional existente, el cambio institucional es producto de la interrelación entre instituciones y de las acciones de los empresarios para aprovechar las oportunidades, incentivos y cumplir con las restricciones existentes. Las fuentes de dicho cambio son variaciones en los precios relativos de los factores de producción, en los costos de adquisición y procesamiento de la información, los cambios en la tecnología y los cambios en las preferencias. En este proceso de adaptación se:

- a) Afectan la forma y cuantía de las inversiones en conocimiento, la forma del aprendizaje y el tipo de habilidades que resultaran exitosas.
- b) Expanden el conjunto de posibilidades.
- c) Modifican, amplían y complementan, mediante restricciones informales, las reglas formales.
- d) Establecen crecientes canales de interacción entre las organizaciones y redefinen los ámbitos de relación con la estructura de reglas formales.

En ese sentido, las reglas formales deberían facilitar la eliminación del sistema de las organizaciones fallidas, sean estas económicas o políticas. Si los costos de transacción políticos son bajos y los actores políticos se guían por modelos subjetivos que favorecen la eficiencia, es posible que surja del proceso político una estructura de reglas formales que promueva la creación de riqueza y que sea susceptible de una mejora gradual. Por el contrario, cuando dichos costos son muy altos, o los políticos no tienen un modelo subjetivo que no favorezca la eficiencia, es muy probable que las reglas formales desincentiven la creación de riqueza y sean muy difíciles de modificar de manera gradual.<sup>94</sup> De esa cuenta resulta que el sistema económico y aparato político están conectados, de manera directa e inevitable, mediante el arreglo institucional que determina los incentivos, restricciones y oportunidades existentes en el sistema. Ya que, en última instancia, es el aparato político el que define los derechos de propiedad, la forma en que estos se harán cumplir y la estructura básica de incentivos en el sistema económico.

La estabilidad del arreglo institucional se puede interpretar como un punto de equilibrio donde nadie tiene incentivos para modificar la estructura existente; un punto donde los beneficios marginales de modificar el arreglo institucional son iguales a los costos marginales de tal modificación. Parte de dichos costos tienen su origen en el ordenamiento de las reglas formales, donde, en la medida que suben de jerarquía de las normas, más difícil es cambiar el siguiente nivel. Además, están los costos derivados del cambio en las restricciones informales. De esa cuenta, un cambio en las reglas formales, por más beneficioso que sea, no tiene el éxito

---

<sup>93</sup> El caso que salta a la mente es el de Francia. Desde los eventos que llevan a la Revolución Francesa de 1789, pasando por Napoleón Bonaparte y que se extenderán aun más allá en el siglo XIX.

<sup>94</sup> El objetivo de las instituciones es reducir la incertidumbre; esto puede realizarse generando incentivos que promueven una economía eficiente o una economía ineficiente. El punto sería generar institución que reduzcan la incertidumbre y que sean eficientes.

garantizado, ya que los costos de reforma e implementación pueden ser prohibitivos. Es posible que dichos cambios deriven en una profunda inconsistencia entre la estructura de reglas formales y las restricciones informales tal que se ponga en riesgo la estabilidad del arreglo institucional. El éxito de los cambios radicales en las reglas formales es función de la capacidad de adaptación del sistema económico y político al nuevo arreglo institucional.

Un claro ejemplo de cómo un cambio en las reglas formales puede ser exitoso, en términos de estar en consonancia con lo que sucede en el ámbito informal, es el del principio de la “Libre Negociación de Divisas”. Si bien para algunos dicha reforma fue un avance de las ideas liberales sobre las de otro tipo, nadie puede negar que, como producto de los problemas macroeconómicos de los ochenta y los noventa en Guatemala, las personas empezaron a utilizar el Dólar Americano como unidad de cambio y reserva de valor (lo que Vogt llama informalidad monetaria). Ante el extendido uso de esta moneda, y la imposibilidad de las instituciones formales, Banco de Guatemala, de generar compromisos creíbles acerca de un comportamiento no-oportunista en el manejo de la política monetaria, era natural que cada vez más personas usaran dicha moneda (externalidades de redes). En lugar de luchar contra dicho uso, como se usaba en los ochenta, donde era delito penado con cárcel tener divisas extranjeras sin el consentimiento del banco central, la reforma de la “Libre Negociación de Divisas” consistió en formalizar mediante la ley lo que era la práctica informal. Tal decisión generó una complementariedad entre la norma formal e informal que permitió ampliar aún más el uso de dicha divisa, adoptar contratos más complejos y aumentar la certeza acerca jurídica de los tenedores de divisas. Lo cual, finalmente, incidió positivamente en reducir la incertidumbre asociada a la evolución en el tiempo del poder adquisitivo del Quetzal, ya que la nueva institución generó incentivos para que nuestra moneda compitiera (en términos de garantizar el poder de compra) con las divisas extranjeras, abrió dicha competencia a cualquier tipo de moneda extranjera (no sólo el Dólar Americano) y ha permitido a los agentes económicos aprender respecto de la operación de las nuevas reglas del juego y adaptarse a los cambios en el entorno. Al punto que, contrario a lo que creían muchos, en lugar de desaparecer el Quetzal de circulación, algo que podría suceder bajo el nuevo arreglo institucional, la circulación de nuestra moneda se ha consolidado. Un claro ejemplo de los rendimientos crecientes a escala de las instituciones monetarias. En este caso, uno que reforzó características que promueven la eficiencia económica.

Los cambios en los precios relativos conducen a que las organizaciones políticas y económicas, evalúen los costos y beneficios de continuar operando bajo las reglas del juego existentes, a renegociar los acuerdos, explícitos e implícitos, que rigen dichas operaciones y, en el extremo, a modificar el arreglo institucional para que se adapte mejor a las nuevas circunstancias. Es importante notar que, en el margen, ninguna de estas decisiones es realizada por razones de “eficiencia de la economía nacional” o el “bienestar social”; por el contrario, la mayoría obedecen a intereses personales. De esa cuenta no es sorprendente que las reglas formales favorezcan a minorías con alto poder de negociación en detrimento de la mayoría. En la medida que los beneficios marginales lo permitan, y no exista la posibilidad de influir de manera individual sobre dichos procesos, es económicamente eficiente recurrir a organizaciones intermediarias entre las organizaciones privadas y el aparato político (asociaciones gremiales, los grupos de cabildeo o grupos sociales de presión).<sup>95</sup>

---

<sup>95</sup> Mientras más sean los recursos que el aparato político tenga bajo su manejo o bajo su influencia, mayor será la cantidad de recursos que se dediquen a ese tipo de organizaciones intermedias.

## 15.4. Los rendimientos crecientes a escala de las instituciones y el cambio

Toda sociedad tiene ciertas instituciones que favorecen la eficiencia, la productividad, premian la actividad productiva, protegen la propiedad y facilitan la innovación y el aprendizaje. Por otro lado, también tiene ciertas instituciones que premian las actividades redistributivas, que facilitan la violación de contratos, favorecen las restricciones a la producción y no respetan los derechos de propiedad. ¿De qué depende que unas sociedades logren mejores resultados, cuando en todas existen instituciones beneficiosas y perjudiciales?

Un aspecto importante para comprender esto proviene de los rendimientos crecientes a escala de las instituciones. El uso continuado de las instituciones genera rendimientos crecientes a escala: mientras más utilizadas sean, serán más accesibles y más eficiente será el continuar su uso. Ya sea que las instituciones promuevan la creación de riqueza o que promuevan su destrucción. Por eso, la diferencia radica en que hay un *uso* más frecuente de instituciones eficientes allí donde se obtienen mejores resultados.

¿Por qué se dan estos rendimientos crecientes a escala de las instituciones? Esto se debe a los efectos que genera el uso continuado dentro de las organizaciones:

- a) Un proceso de aprendizaje que les permite aprovechar las oportunidades e incentivos que ofrece el arreglo institucional, sean estos conducentes a la eficiencia o la ineficiencia. Es decir, acumular conocimientos y habilidades acerca de cómo sacar el mayor provecho a las oportunidades existentes.
- b) Nuevas y mejores formas de coordinación gracias a las “Externalidades de Redes” que se generan en la medida que más personas y organizaciones utilizan las mismas reglas del juego para coordinarse entre sí. Sea que esta coordinación conduzca a la creación de riqueza o a su destrucción.
- c) Amplia su ámbito de acción más allá de lo que establecen las reglas formales mediante el surgimiento de restricciones informales que modifican, complementan y amplían la estructura formal de las reglas formales. Esta “Complementación Informal” ayuda a extender el uso de las reglas formales, a problemas y situaciones que no habían sido contempladas originalmente, y a darle estabilidad al sistema. Estas restricciones informales, al entretenerse entre las costumbres y la cultura, tienden a ser mucho más estables que sus contrapartes formales. Lo cual, cuando las reglas formales favorecen la productividad y la eficiencia, hace más sólido y predecible el sistema y cuando favorecen la redistribución y el incumplimiento de las obligaciones, también.
- d) Predecir con mayor certeza la evolución futura de los incentivos, restricciones y oportunidades que provee el arreglo institucional. Mediante estas expectativas de tipo adaptables, las personas pueden hacerse una mejor idea acerca de la evolución futura del arreglo institucional y los incentivos. Lo cual, cuando las reglas formales favorecen el ahorro y la inversión, conduce a mayores niveles de capitalización y crecimiento. Cuando

favorecen el oportunismo y la falta de compromiso por parte del aparato político, conduce a una visión de corto plazo y sesgada en contra del ahorro.

Dado que todo este proceso gradual de adaptación ocurre de acuerdo a diferentes métodos de retroalimentación, diferentes formas de experimentación y diferente conjunto de opciones, no hay forma de garantizar que un mismo conjunto de reglas formales vayan a dar el mismo resultado en dos sociedades distintas. Las reglas pueden ser las mismas, pero los mecanismos de cumplimiento de dichas reglas, las formas aceptadas de comportamiento y los modelos mentales pueden ser completamente diferentes.

## 15.5. Conclusión a partir del enfoque institucional

Como presentación al libro *La guerre civil* de Karl Marx, Engels escribe la siguiente crítica a la concepción del Estado que tenía Hegel (De Jouvenel, 1945):

«... según la filosofía, el Estado es la realización de la idea; es, en lenguaje filosófico, el reino de Dios en la tierra, el terreno en que la verdad eterna y la justicia se realizan o deben realizarse. De ahí el respeto supersticioso que se profesa al Estado y a todo lo que con él se relaciona, respeto que se instala con tanta mayor facilidad en los espíritus cuanto más acostumbrados estamos desde la cuna a imaginar que los asuntos y los intereses generales de la sociedad entera no pueden ordenarse de un modo distinto a como lo han sido hasta ahora, es decir, por el Estado y sus cuerpos debidamente instalados en sus funciones. Y se cree que se ha logrado un audaz progreso cuando se consigue liberarse de la creencia en la monarquía hereditaria para apostar por la república democrática. Pero en realidad el Estado no es sino una máquina de opresión de una clase por otra, y ello tanto en una república democrática como en una monarquía.»

Al percibir al Estado como un mecanismo de opresión entre clases sociales, Engels y Marx llegan a la conclusión que la única forma de superar los problemas que ocasiona el Estado, es eliminándolo. El problema que deviene es que suponer que con la eliminación del Estado es posible eliminar la opresión, es pensar que un uso inadecuado del instrumento implica que el mismo no puede usarse adecuadamente.

El Estado resulta necesario como garante del orden y la justicia en actividades interpersonales impersonales, necesarias para generar órdenes políticos, económicos y sociales modernos. El problema es que a la fecha, el Estado de Guatemala no ha significado lo anterior, o si lo ha significado, ha sido sólo para un pequeño grupo de guatemaltecos, con los medios económicos y políticos para emplear e influir en el desempeño estatal. Para los demás, el Estado ha implicado sufrir sus excesos a favor de este pequeño grupo.

Ahora bien, a pesar de lo útil de la descripción de Engels, es necesario abandonar su marco teórico. Por un lado, uno no puede ignorar las críticas de Mancur Olson (1994) a la concepción marxista de la lucha de clases y en general a la acción colectiva extensa, relativas a los problemas operativos de la organización de grupos. Además, uno debe lidiar con lo contradictorio de tener por un lado, el deseo estatista de la izquierda guatemalteca, que ve en el Estado un medio para beneficiar a la población guatemalteca, a pesar que ha sido el principal promotor de su

explotación; y por el otro lado, el deseo anti-estatista, de la extrema derecha guatemalteca, a pesar que el Estado de Guatemala ha funcionado para sus intereses.

¿Cómo afrontar el problema político de manera tal que el resultado sea incluyente en sus beneficios?

En lugar de creer necesaria la destrucción del Estado para lograr beneficios para la población, el profesor Olson se percató que es posible generar un Estado que no signifique una “máquina de opresión” de un pequeño grupo sobre el resto de grupos de una sociedad. A esta condición podría denominársele como el surgimiento autónomo de la democracia. Para que se genere dicho tipo de democracia, los distintos grupos de poder deben estar dispuestos a compartir y a limitar el poder, de forma tal que ningún grupo logre la imposición de un gobierno dictatorial. Es decir, cada uno de los grupos teme que el otro cometa desmanes si logra el control total del Estado, de allí que sea necesario compartir el poder para lograr un acuerdo, un equilibrio que permita la subsistencia de todos los grupos. Esto le conviene a cada uno de los grupos porque, teniendo intereses distintos a de los otros grupos, evita ser destruido y explotado por el grupo que lograra imponer su dictadura. Como expresa muy bien Vernant (1996) respecto al surgimiento de la democracia ateniense:

*“la cosa esencial es que el poder, el kratos, no sea acaparado por uno de los elementos que componen la ciudad, por una de las personalidades de la ciudad. De lo contrario aparecen la tiranía y, por lógica, la ruina de la ciudad. Para que haya ciudad, es preciso justamente que el kratos sea colocado en el centro del espacio cívico. El término que designa este aspecto es la isonomía. Es preciso que este equilibrio se mantenga perpetuamente.”*

Esta concepción alternativa de la democracia, que no se enfoca en las instituciones que resultan sino en el origen de los acuerdos, permite una reinterpretación y una mirada crítica a la “democracia” guatemalteca.

En el caso de Guatemala, talvez sólo en 1944, logró una relativa movilización de distintos grupos de poder de la sociedad.<sup>96</sup> Posteriormente se destruye el equilibrio político democrático alcanzado tras la Contrarrevolución y los subsiguientes golpes de Estado y la violencia producto de la guerra interna, la cual debilitó la capacidad organizativa de la población. Finalmente, a partir de 1985, tras el recrudecimiento de la guerra interna mediante una agresiva ofensiva militar, el ambiente interno y externo vio necesario el re-establecimiento de la democracia guatemalteca. Pero esta nueva democracia de ninguna manera es producto un equilibrio de fuerzas entre una pluralidad de grupos de poder. Representó el reconocimiento de la estructura militar de su incapacidad para gobernar el país y el eventual deseo por disminuir su desempeño inadecuado en la ejecución de políticas públicas,<sup>97</sup> lo cual se dio gracias a la división dentro de los mismos militares. Visto desde la perspectiva olsoniana, esta nueva democracia tan sólo

---

<sup>96</sup> Relativa porque no podemos considerar que hubiera amplia representatividad indígena y rural. Talvez el punto es que dichos grupos no eran aún grupos de poder como para ganarse el espacio en las negociaciones.

<sup>97</sup> «Los 80 comenzaron cargando con un déficit fiscal extraordinario (7.4%), una fuerte caída en el precio de los principales productos de exportación, acumulaban también el colapso del mercado común centroamericano, resentían la disminución del mercado común centroamericano, resentían la disminución del financiamiento externo, y además la moneda nacional estaba sobrevalorada.» Palencia (2001). Pág. 48. Jorge Mario García Laguardia en el VI Tomo de la Historia General de Guatemala menciona, tomando en cuanto los motivos del Golpe de Estado del General Ríos Montt: “el abuso de las prácticas electorales fraudulentas, el fraccionamiento de las fuerzas democráticas, y el desorden y corrupción en la administración pública”.

cuenta con instituciones de apariencia democrática, pero no cuenta con los acuerdos políticos y los actores necesarios para que realmente funcione una democracia que genere un Estado incluyente.

Lo anterior, incluso si se toma en cuenta la convocatoria al Gran Diálogo Nacional por parte de Oscar Mejía Víctores entre abril y junio de 1985. Al igual que la Constitución, el problema es que el deseo de los militares de salir de la escena política (para poder guiar tras bambalinas ciertas decisiones políticas) implicaba ceder el espacio a grupos no capacitados políticamente para hacerlo<sup>98</sup> además, significaba establecer discusiones bajo los lineamientos del grupo saliente. Por otro lado, tras el recrudecimiento de la guerra, a pesar que los ciudadanos generaron el nacimiento de varias organizaciones para patentizar su sentir, entre ellas el CIEN mismo, debe reconocerse que la lucha armada limitaba la capacidad de participación de muchos grupos.

Por otro lado, tomando en cuenta a Huntington (1968), debe reconocerse que el miedo a los desmanes de la autoridad generó un Estado con una institucionalidad sumamente fragmentada, lo cual ha limitado la capacidad de reformas. Y como los grupos empresariales y las organizaciones sociales pueden acudir a innumerables instancias, terminando con la Corte de Constitucionalidad, los temas no sólo se retrasan indefinidamente, sino que se replantean y renegocian infructuosamente de forma constante. Por eso se habla de pactos sociales, de acuerdos nacionales, etc., como mecanismos para evitar que sucedan estos impasses políticos.

Sin embargo, hasta que no se replantee la institucionalidad política, las buenas decisiones de política pública no serán viables, ni posible de mantener en el mediano plazo. Unido al replanteamiento de la institucionalidad de la autoridad, se hace necesario replantear nuestras concepciones sobre los actores políticos.

---

<sup>98</sup> Según Palencia (2002): *“El rumbo político del Estado no fue de importancia estratégica para el CACIF inmediatamente después del golpe. la escasa visión estadista por parte de la élite empresarial (...) y su marcado distanciamiento del ejército, llevó al liderazgo empresarial a defender posiciones meramente sectoriales y economicistas, asumiendo que el ejército debía cargar con todo el costo político de la primera fase de la transición (...)”*



## 16. RECOMENDACIONES

El reconocimiento de los informales, de sus normas y de su cultura, no es un evento que Guatemala tendría que verse en la necesidad de hacer de forma aislada. Esta es la historia de los procesos de modernización de los países de Occidente, quienes debieron reconocer a sus empresarios y trabajadores marginados por los procesos políticos, económicos y sociales de su época. Hernando de Soto ha expuesto los procesos de reforma que han tenido que atravesar países como Estados Unidos e Inglaterra para superar la informalidad, reformando sus instituciones estatales. En su libro “El misterio del capital”, de Soto se aproxima a la historia de la informalidad en la posesión de tierra norteamericana y cómo lo inadecuado de la legislación hizo que el número de informales fuera creciendo hasta que tuvieron un mayor peso político y finalmente el sistema fuera modificado. Mientras tanto, en su libro “El Otro Sendero”, hace un breve relato de las necesidades de reforma, pacífica o violenta, en que se vio Inglaterra, Francia, España y Rusia.

La informalidad en estos países se remonta a la época feudal en donde se establecieron los gremios, asociaciones de empresarios en sectores productivos equivalentes, enfocados en disminuir la competencia dentro del mismo feudo y de comerciantes que vinieran al feudo a comerciar mercancías parecidas. Aunque esto implicaba un encarecimiento de las mercancías que afectaba el nivel de vida de las ciudades, estos gremios resultaban convenientes a las autoridades, ya que al garantizarles el control monopólico de las actividades económicas, ganaban el apoyo de estos grupos económicos poderosos. Si bien esto le permitía generar un esquema político, económico y social estable, el eventual crecimiento de las poblaciones y la aproximación económica y militar de otros señores feudales empezó a generar presiones que chocaban directamente con los gremios. Eventualmente empezaron a surgir personas que, ante el agotamiento de los espacios para ganarse la vida, tuvieron que empezar a competir con estos gremios. Aquí es donde inicia la historia de la informalidad europea, y de cierta manera la informalidad en América. Ya que aquella ese tipo de instituciones y organizaciones fue luego transplantado al nuevo continente, donde dicha capacidad para imponer las restricciones comerciales se fue diluyendo poco a poco.

### 16.1. La informalidad y la política en Occidente

Para que nos demos una idea de cómo las instituciones imponían restricciones comerciales, no sólo rayando en lo absurdo, sino también violentas y agresivas en contra de los informales ingleses, citaremos a Adam Smith y a Louis Rougier. Adam Smith se dedica a analizar el origen de las desigualdades salariales y se percató que en parte, dichas diferencias se deben a la características del trabajo<sup>99</sup> que se desempeña y a las políticas que se implementan: 1) limitando el empleo en ciertos oficios; 2) aumentando, por encima de lo óptimo, el número de empleos en los oficios; y 3) restringiendo la movilidad del capital y el trabajo. Los gremios y corporaciones

---

<sup>99</sup> Las cinco razones descritas son: lo agradable del empleo; lo barato y sencillo de aprender el oficio; la duración temporal del empleo; la confianza que se requiere para desempeñar el empleo; y, la probabilidad de éxito de la tarea asignada.

se enfocaban en promover las políticas 1 y 3, ya que les redituaba en precios monopólicos y ganancias extranormales. Para lograr el primer objetivo, los gremios limitaban la cantidad de artesanos, estableciendo la obligación de un largo período de aprendizaje (Smith, 1987):

“Por el Estatuto V de la Reina Isabel, llamado comúnmente Estatuto de Aprendizaje, fue establecido que ninguna persona, en lo sucesivo, ejerciese oficio alguno, profesión o ministerio, a no haber efectuado en él un aprendizaje de siete años cuando menos (...) Esta limitación ha dado origen a varias distinciones que, consideradas como reglas de policía, son las más absurdas que uno puede imaginar. Por ejemplo, se ha interpretado que un maestro carrocer no podía hacer directamente, ni utilizando oficiales pagados por día, las ruedas de los vehículos, sino que las habría de adquirir de un maestro especializado en ruedas, porque este oficio existía en Inglaterra con anterioridad al quinto año del reinado de Isabel. Por el contrario, un obrero que hace ruedas, aunque nunca haya hecho el aprendizaje con un maestro que hace coches, puede hacerlos por sí o emplear oficiales en esta tarea, porque el oficio de hacer carruajes no estaba comprendido en aquel estatuto, en atención a que no se conocía con anterioridad, en Inglaterra. En Francia la duración del aprendizaje varía según las ciudades y oficios. En París se requieren cinco años, en un gran número de oficios, pero antes de ser calificado como maestro es necesario, en muchos de ellos, que sirva todavía cinco años más (...).”

En cuanto a la política 3, Smith señala que el mismo Estatuto de Aprendizaje limitaba la posibilidad de que las personas cambiaran de oficios, porque se veían en la obligación de cumplir con los 7 años de aprendizaje, lo cual resultaba un inconveniente mayúsculo. Por otro lado, también señala que la movilidad laboral también se vio afectada por las Leyes de Pobres, las cuales dificultaban que los pobres pudieran migrar hacia otras regiones para poder trabajar, ya que se restringió el proceso de migración de los pobres, para evitar que dicha migración obligara a otras parroquias a tener que pagar una manutención cada vez mayor, pues las parroquias buscaban cómo evitar hacerse cargo de las imposiciones impuestas por dicha Ley. Esto hacía que los pobres no pudieran conseguir trabajos en otros lugares, ya que la parroquia de dicho lugar no quería hacerse cargo de él, en caso fuese despedido o el negocio no funcionase.

Louis Rougier comenta que el principal obstáculo para la aplicación de las innovaciones tecnológicas que se estaban generando en Occidente eran las restricciones gremiales. Además, las mismas tuvieron un saldo trágico (Rougier, 2001):

“Los gremios medievales, con su control sobre los procesos de fabricación, impedían toda innovación. En 1643, el Consejo Privado del rey británico no se contentó con negar una patente para una revolucionaria máquina tejedora, sino que ordenó su destrucción. En Francia, hacer respetar la prohibición a la importación de tejidos estampados costó la vida a miles de personas. Sólo en el pueblo de Valenciennes, 77 personas fueron ahorcadas, 55 fueron torturadas en el potro, y 631 enviadas a las galeras por el delito de comerciar con estos artículos. «Las regulaciones son tan rigurosas –escribió Grima en 1765– que los funcionarios y oficiales en los puertos de entrada pueden legalmente desnudar a cualquier dama que se atreva a vestir en público un vestido de lino.»”

“Para hacer respetar estas complicadas regulaciones (que incluían el número de hebras que podía tener la tela fabricada en distintas ciudades), Inglaterra, Francia y la mayoría de los otros países europeos mantenían un ejército de inspectores: fideicomisarios, jueces de paz y otros funcionarios facultados para imponer fuertes castigos, multas, y la expropiación de la

mercancía misma. Desde la muerte de Colbert (1683) hasta el inicio de la Guerra de los Siete Años (1756), el gobierno francés publicó más de mil regulaciones de este tipo, algunas de las cuales contenían hasta 200 artículos”.

“Los gremios, y los monopolios creados por el estado, tenían el mismo efecto paralizante sobre la invención e innovación que la esclavitud antigua. Por largos siglos las ideas técnicas se acumularon pero no encontraban aplicación práctica. Cuando súbitamente quedaron removidas las barreras a fines del siglo XVIII y comienzos del XIX, poco sorprende, como ha señalado el Profesor Röpke, que el desarrollo industrial procediera a un ritmo revolucionario.”

Eventualmente estas situaciones se hicieron insostenibles, porque los informales fueron cada vez más, lo cual llevó a que las instituciones políticas promovieran las reformas del Estado que resultaban pertinentes. En cuanto a la forma como influyeron los informales en la política, en Estados Unidos, el reconocimiento de la informalidad provino de las grandes extensiones de tierra ociosa que habían sido otorgadas legalmente a ciertas personas, por parte de la Corona inglesa, pero que nunca llegaron a hacer uso de sus terrenos, lo cual permitió su invasión. De Soto relata cómo los colonos norteamericanos buscaron ordenarse socialmente a través de la jurisprudencia inglesa. Sin embargo, la misma no se adaptaba a las características sociales, ya que el sistema inglés era (De Soto, 2002):

“producto de una sociedad que concentraba la propiedad de la tierra en una pequeña casta privilegiada, (que) no había previsto una sociedad formada por grupos que luego de migrar a un nuevo ámbito geográfico y social se verían obligados a generar formas nuevas de acceso a la propiedad (... en última instancia) la jurisprudencia inglesa no ofrecía respuestas a sus nuevas necesidades. Por ejemplo, no orientaba acerca de cómo debían manejar los tribunales casos de compra o herencia de tierras de titulación dudosa”.

Estando la autoridad inglesa tan lejos, se generaba un problema de legitimidad, porque era incapaz de hacer cumplir su mandato. Sin embargo, esto no terminaba generando anarquía, sino que entre los mismos invasores se empezó a generar un grupo de normas que permitía la convivencia social. Un ejemplo de ello fueron los “derechos de *tomahawk*”, los “derechos de cabaña” y los “derechos de maíz”, los cuales consistían en marcar e identificar el territorio del cual uno se adueñaba y de generar mejoras en los terrenos.

Mientras en algunas colonias (luego Estados) se generó una persecución hacia los invasores, en otras se percataron que “dada la ausencia de un gobierno efectivo y de registros y mediciones confiables, las autoridades tenían que aceptar que las mejoras realizadas en las tierras, los impuestos pagados y los acuerdos locales entre vecinos también eran fuentes aceptables de derechos de propiedad” (De Soto, 2002). Esto, unido a que los invasores y sus familiares conformaban un porcentaje cada vez más importante de la población, motivó cambios como los que se dieron en Virginia, al introducir el “derecho preferente de compra”. Este derecho reconocía el valor de las mejoras realizadas por los invasores, permitiéndoles comprar la tierra a los dueños o permitiéndoles vender su mejora a los dueños, todo mediado por una justipreciación. Como señala De Soto «Esas cláusulas demostraron el grado en que las elites locales simpatizaban con las personas que deseaban generar valor excedente a partir de sus tierras»(De Soto, 2002).

En el caso inglés, en relación a la libertad de empresa, la misma se logró promover de forma relativamente menos violenta que en el resto de Europa. Ello se debió a que la continua lucha entre el Monarca y el Parlamento llevó a que compitiera en torno a la imposición o eliminación de restricciones comerciales. De especial importancia fue que el parlamento inglés se decidiera por otorgar permisos para la constitución de empresas, lo cual le permitió competir con el Rey por los recursos económicos que ello representaba. Esto llevaría a que eventualmente (De Soto et al., 1986):

“En 1825 el Parlamento inglés abrogó el Bubble Act y en 1833 permitió que todos, y no sólo los súbditos con derechos plenos (freemen), pudieran tener tiendas y comerciar en la ciudad de Londres. La constitución de empresas sin requerir un permiso expreso y por vía de registro automático fue autorizada recién en 1832 y 1844, respectivamente. Pero fue únicamente en 1862 que Inglaterra abrió la era del empresariado difundido en Europa, cuando el Parlamento permitió que cualquier empresa registrada pudiera convertirse en sociedad por acciones con responsabilidad limitada. A partir de ese momento la estadística registra que los jornales y salarios ingleses suben sensiblemente y que los precios de los bienes y servicios bajan de manera gradual, duplicándose el nivel de vida de las clases trabajadoras en la segunda mitad del siglo XIX”.

“De ese modo, entre los continuos ataques del Parlamento a los privilegios que otorgaba el Ejecutivo, la competencia entre los tribunales y la desobediencia abierta de la normatividad económica por una masa creciente de informales, los monopolios fueron poco a poco perdiendo la protección reglamentaria que los sostenía y se hicieron cada vez más vulnerables. A finales del siglo XIX había libre acceso a la actividad empresarial y a la propiedad para prácticamente toda la población”.

El caso francés no fue tan pacífico, ni conservador de sus instituciones políticas. Al juzgar los problemas que afrontó Turgot para implementar reformas económicas durante el reinado de Luis XVI, uno podría concluir que el principal problema era que dichas reformas, a favor de los informales, implicaba tocar intereses creados mucho más concentrados de los que existían en Inglaterra (Rude, 2004):

“Luis XVI ansiaba promover reformas fundamentales en la Administración, reducir gastos de la corte, liberar el comercio de restricciones mezquinas, aliviar la carga impositiva que pesaba sobre los campesinos y promover cierta medida de gobierno propio mediante las asambleas locales de las provincias. A diferencia de su predecesor, tenía un elevado sentido de la responsabilidad personal. Además, en Turgot, el primer ministro recientemente designado, tenía un hombre que gozaba de la estima y el afecto tanto de las clases medias “esclarecidas” como de las industriosas. Sin embargo, el plan entero fracasó, y Turgot dejó el cargo un par de años después. ¿Por qué? Las reformas de Turgot, aunque bien recibidas por las clases medias, contrariaban los intereses creados de los Parlamentos, el alto clero y las facciones aristocráticas de la corte. En este sentido, su experiencia fue análoga a la de ministros reformadores, como Machault y Maupeou antes que él, y Calonne, Breienne y Necker después. Y se demostró una vez más, como se comprobaría una década más tarde, que no era posible aplicar medidas reformistas de gran alcance, por buenas que fuesen las intenciones del monarca o por honestos y eficaces que fuesen sus ministros, mientras las órdenes privilegiadas permaneciesen dueñas de sus poderes a través de los Parlamentos y de su influencia en la corte, y pudiesen obstruir la operación.”

El problema de que no se contase con la suficiente autoridad para poder implementar las reformas, hizo que el sistema político tuviera que ser superado abruptamente mediante la Revolución Francesa de 1789. Sin embargo, este cambio abrupto de la autoridad no fue rápidamente sustituido por otro, de allí que durante los siguientes diez años la situación política de Francia fuera convulsiva. Será hasta la llegada de Napoleón que se re-establecerá la autoridad, se tendrá tiempo para promover las reformas necesarias para empezar a superar las instituciones feudales y se intentará promover dichos cambios en el resto de Europa –mediante la violencia-.

## **16.2. Evitar caer en explicaciones simplistas**

El análisis histórico e institucional que se ha realizado en las secciones anteriores del documento debió construir una percepción de la informalidad como fenómeno político, económico, social y cultural complejo. Aunque la analogía es, en sumo grado, inexacta, podríamos pensar en la sociedad guatemalteca como un híbrido entre el feudalismo, la modernidad y la posmodernidad. De cara a esto, Guatemala pareciera tener una tarea mucho más complicada que la que tuvieron los países europeos y Estados Unidos, en la medida que esta superposición entre distintas realidades deben realizarse ante “un déficit de comunidad política, de gobierno eficaz, representativo, legítimo (nuestra) comunidad política está dividida en fragmentos enfrentados y las instituciones políticas tienen poco poder, menos grandeza y ninguna elasticidad. Y donde, en muchos casos, el gobierno no gobierna” (Huntington, 1972).

El típico ejemplo de esto es cuando toda la problemática de la informalidad se reduce a un asunto de pagar impuestos. Hacer que un empresario informal pague impuestos no lo convierte a la formalidad automáticamente, simplemente modifica una de las dimensiones donde esta se manifiesta, ahora es un “informal que paga impuestos”. Lo mismo sucedería si se hiciera una campaña donde se dé una patente de comercio a todos lo informales, lo único que cambiaría es que ahora serían “informales con patente de comercio”. Lo que este par de ejemplos revelan es la necesidad de aproximarse desde muchos ángulos al fenómeno. Lo cual requiere el desarrollo de diagnósticos más específicos y del uso de mejores herramientas para tratar de entender el problema.

La economía informal es producto de un complejo problema económico, social y cultural. Las empresas informales afrontan una mayor probabilidad de sufrir actos arbitrarios por parte de las autoridades, tienen menor acceso a los mercados financieros y a la tecnología, además de ser menos proclives a usar el sistema judicial formal para resolver sus problemas. Las causas de estos y otros problemas son múltiples. No puede uno confundirse y pensar que toda esta problemática se origina por débiles mecanismos para forzar el cumplimiento con las reglas formales. Si bien dicho enfoque puede ser válido en algunos contextos, en la mayoría de ellos la problemática es mucho más compleja. En lugar de sistemas de cumplimiento más efectivos, hace falta adoptar una estructura de reglas formales generales que hagan atractiva la formalización desde el punto de vista económico, y sean accesibles a toda la población.

Lo que puede resultar más grave aún es pretender sustituir la debilidad de los mecanismos de cumplimiento con más regulaciones y cargas impositivas. Es necesario entender que muchas veces la informalidad es una forma gradual de adaptación de las empresas para reducir los costos

de transacción que se derivan de la regulación económica, del sistema impositivo y de la incapacidad política de promover reformas a las reglas formales. Por lo que más de lo mismo, lo único que genera es un mayor grado de informalización de las empresas. Por ejemplo, clausurar empresas por no cumplir con las reglas formales involucra altos costos sociales, ya que el desempleo que se deriva de esto termina convirtiéndose en empleo informal, empleados poco capacitados que no tienen acceso a beneficios formales, como los sistemas de seguridad social.

## 16.3. Propuestas de Política Pública

### 16.3.1. Transparencia en las acciones municipales y del gobierno

La percepción de no ser tomado en cuenta en el proceso de diseño y aplicación de la política pública valida la desconfianza inicial que los informales tienen sobre las reglas formales. De esa cuenta, cualquier acción gubernamental (central o municipal) debe considerar explícitamente la necesidad de generar confianza entre los informales como una condición inicial de toda reforma; reconocer su realidad y diseñar políticas públicas acordes con ella. Se sugiere que cualquier política pública destinada para los informales tome en cuenta lo siguiente:

**Apertura en la formulación de las políticas públicas.** Lo cual implica que la autoridad esté obligada a evaluar las propuestas de la población y mostrar la viabilidad técnica de las opciones disponibles, siempre y cuando dicha opinión se haga por medio de los canales institucionales existentes (partidos políticos, diputados, concejales, Consejos de Desarrollo, etcétera).

**Información oportuna y creíble.** Los empresarios informales deben ser informados respecto de las acciones públicas que se van a tomar y respecto de las ventajas y desventajas de tales acciones, así como de las razones por las que no se consideraron otras opciones de política pública.

**Mecanismos efectivos de comunicación con el sector informal.** Muchos problemas podrían evitarse mediante el uso de mecanismos efectivos de comunicación entre el poder público y los empresarios informales.

Aunque el cumplimiento de las reglas formales pueda ser beneficioso para las empresas informales, si esto no se explica adecuadamente, sobre todo en lo que respecta a costos asociados con el cumplimiento y beneficios derivados del mismo, se corre el riesgo que las reglas formales no modifiquen la estructura de incentivos y oportunidades que percibe el empresario informal. En el caso de Guatemala, esto implica que las Municipalidades y el Gobierno Central inicien explicando las modificaciones de política y de normas, en las principales lenguas indígenas y no sólo en castellano. Esta es una labor en la que todos deben colaborar: dependencias del gobierno, municipalidades, asociaciones empresariales, organizaciones laborales, etcétera.

**La discusión debe ser sobre el tamaño y la calidad.** Cuando se afronta la discusión en torno a la informalidad y se parte de una visión económico-institucional es difícil argumentar que, en el caso de Guatemala, la corrupción y la ineficiencia del Estado no sean argumentos válidos para

evadir el pago de los impuestos.<sup>100</sup> Lo cual no quiere decir que el gobierno debiera desaparecer, ya que se reconoce su importancia dentro de un sistema de intercambio complejo y su ventaja en la provisión de bienes públicos. Sino que el Estado de Guatemala no se ha ganado el derecho de cobrar impuestos entre los sectores de la población que nunca han recibido nada a cambio. El Estado no tiene ni la capacidad<sup>101</sup> –ni el apoyo-<sup>102</sup> para emplear la amenaza de la coerción para forzar a los guatemaltecos a pagar impuestos. Entonces ¿cómo puede justificar el Estado sus intenciones impositivas frente a grupos a los cuales ha marginado desde siempre?

Argumentar que “ser ciudadano significa pagar impuestos”,<sup>103</sup> supone una estructura institucional y un desempeño del Estado que no ha sido común en el pasado. Tal afirmación implica olvidarse que el Estado ha sido una figura foránea para millones de empresarios y trabajadores guatemaltecos que operan fuera del sistema de reglas formales. La mayoría de guatemaltecos utilizan instituciones informales para llenar el vacío que deja el Estado o para sustituir la pobre estructura de incentivos y oportunidades que se deriva de la estructura formal de reglas. Por esa razón, en Guatemala no es válido el argumento que todo el problema de la informalidad “sea el incumplimiento de la ley” o de las normas formales. La verdadera discusión es en torno a la presencia institucional del Estado, la calidad de dichas instituciones y la eficiencia que puedan promover.

Esto implica que el Estado de Guatemala debe empezar a generar confianza para cobrar impuestos. Una forma es en la discusión de las políticas públicas; otra forma, es empezar a generar beneficios tangibles. Esto permite promover valores cívicos y profundiza el pago de impuestos como una actitud volitiva del individuo, independientemente de la capacidad de penalización.

**Volcanes de Nueva Formalidad.** ¿Cómo lograr que los informales sean tomados en cuenta en las decisiones de políticas públicas, obtengan beneficios y gradualmente se formalicen?

Para responder a esta pregunta se acudió a la imagen de los “Volcanes de Nueva Formalidad”. Inscritos en los mercados cantonales, entendidos como puntos de encuentro de los ciudadanos guatemaltecos, estos pueden servir como los bastiones a partir de los cuales se iniciará con la nueva formalidad por la cual se aboga en este documento. En cada uno de estos espacios, las instituciones del Estado y los ciudadanos pueden empezar a replantear la formalidad, conociendo cómo sus patrones culturales los lleva a establecer acuerdos contractuales, derechos de propiedad y una cultura de respeto a la diferencia. Al mismo tiempo, esto implicará que el Estado apoyará sus iniciativas, con base a las necesidades y características del lugar, de seguridad, justicia, ordenamiento vehicular y de comercios, etc.

---

<sup>100</sup> “(...) lo simplista que pueden ser los argumentos de que antes de aumentar el gasto público hay que asegurar que se utilicen eficientemente los recursos, que utilizan a menudo los que favorecen el Estado mínimo”. Fuentes (2006).

<sup>101</sup> Piénsese en la dependencia de la SAT en Totonicapán y cómo fue repelida violentamente por la población.

<sup>102</sup> No existe una el apoyo que tenían las monarquías europeas por parte de los gremios, al punto de tener dicho apoyo para matar a los productores y comerciantes informales. Hoy, lo más cercano, serían las disqueras y empresas de software persiguiendo la piratería.

<sup>103</sup> Fuentes (2006).

¿Por qué la imagen de los volcanes? Porque estos deben ser los centros a partir de los cuales surja una nueva formalidad. En la medida que muestra su efectividad a la población, debiera poder extenderse, desbordarse como lava, hacia los vecindarios cercanos y más allá.

**Extender las dependencias del Estado.** La informalidad también podría reducirse si el Estado, especialmente el Gobierno Central, ampliara su presencia a nivel departamental y municipal. Pues de esta forma la mayor parte de la población podría conocer y acceder más fácilmente a los beneficios creados por el Estado. Además, de esta forma sería más fácil para las instituciones estatales implementar sus políticas a nivel nacional.

### **16.3.2. Formalización a cambio de beneficios tangibles.**

La sola amenaza del castigo, por no estar cumpliendo las regulaciones, no es suficiente para que muchos informales empiecen a cumplir con las regulaciones. Aumentar los castigos y la probabilidad de ser castigado difícilmente hará que la mayoría de informales decidan formalizarse. La mayoría de ellos han interiorizado que parte de los costos de sus negocios es el riesgo de vivir al margen de las regulaciones y en un estado continuo de potencial persecución. Mayores penas y probabilidades de ser castigados solamente aumentan el riesgo de sus negocios, algo que muchos de ellos saben es algo inherente a esta actividad (y que a lo mejor, desde que entraron a este sector, daban por sentado que dicho endurecimiento ocurriría).

**Beneficios directos y medibles.** El 67% de los trabajadores informales encuestados no lograron identificar un beneficio concreto por el cumplimiento de los requisitos de las instituciones informales (CIEN, 2006). Es necesario cambiar esta realidad. A cambio de la obligación de formalización es importante ofrecer beneficios directos y tangibles. La mención de los beneficios generales del gasto público (acceso a la educación, mejor salud o más policías) no son suficientes para motivar a los informales a incurrir en los costos de formalizarse. Para que los beneficios sean tangibles, debe asegurarse un mayor control de los mismos por parte de la población beneficiada, lo cual se logra de mejor manera a nivel local. De allí la importancia de la descentralización de los servicios públicos, en donde los Ministerios sirvan como garantes de la calidad, pero no como los encargados de la prestación de los servicios. Como parte de este proceso de ofrecer beneficios a cambio de la formalización, las autoridades deberían informar acerca de:

1. Los beneficios que se ofrecen.
2. Los costos de proveer dichos beneficios.
3. Los Responsables de poner a funcionar las políticas públicas correspondientes.
4. Mecanismos de fiscalización y sanción para verificar el cumplimiento.
5. Promover un mecanismo de información acerca de quienes cumplen las obligaciones tributarias de manera ejemplar, para generar así una cultura tributaria en torno a este deber ciudadano.

### **16.3.3. Mejorar la representación política del sector informal:**

Como diría Hirschman, la Opción de la Voz; los intereses del sector informal no son defendidos de manera sistemática por ninguna organización a nivel nacional. Algunas veces, cuando los



reclamos de este sector se entrecruzan con los del sector laboral, los sindicatos abanderan las causas del sector. Otras veces, cuando las necesidades del sector coinciden con alguna agenda política, los partidos políticos los toman en cuenta. En general, la defensa de los intereses de estos grupos se circunscribe a sus propias asociaciones, las cuales, en la mayoría, están completamente dedicadas a resolver los problemas más inmediatos que les afectan (evitar desalojos, evitar traslado de actividades económicas de un lugar a otro, etcétera).

**Participación política de los ciudadanos que son empresarios y trabajadores informales.** La principal recomendación política está orientada hacia los ciudadanos. Los procesos de reforma política capaces de generar un Estado incluyente y que permita el desarrollo económico de sus ciudadanos no dependen de una buena idea, teoría o política. Si bien, esto es importante, lo que determina el éxito de su implementación es el apoyo que dicha reforma tenga de un grupo de ciudadanos dispuestos a dedicar esfuerzos y recursos, de forma constante. Esto significa más que hacer manifestaciones, significa organización ciudadano y participación política. Si la política es tan importante, por las decisiones y los bienes públicos que genera, debe reconocerse que es una responsabilidad que no puede delegarse en otros, y por ello, debe ser asumida.

**Extensión de la representatividad de los Partidos Políticos:** A nivel de los problemas generales del sector (falta de seguridad, altos costos de formalización, excesivas regulaciones, política tributaria) no existe una defensa sistemática de los intereses del sector informal, a pesar que existe un importante caudal político.

Los partidos políticos deberían considerar extender su radio de acción hacia el sector informal y refuncionalizar sus agendas. Dado que muchos de los problemas que aquejan a ambos sectores (formal e informal) tienen raíces comunes, los partidos políticos pueden llegar a generar un caudal político importante, si logran enfocarse adecuadamente en la construcción de agendas y de programas que logren solucionar los problemas que aquejan a los empresarios y empresarios informales. Además, muchos de estos beneficios podrían también beneficiar a los formales, ya que lograrían una mayor eficiencia y eficacia que antes.

**Abrir el sistema político a una mayor participación.** Es necesario reformular la construcción de las instituciones político-electorales. Estamos a favor que las iniciativas políticas exitosas, tengan fondo étnico o no, puedan crecer y tener la oportunidad de llegar a convertirse en una política del Gobierno Central. Para lograrlo, esto pasa necesariamente por reformas como la de reformular el Comité Cívico, permitiéndole tener una vida más prologada y que el mismo cuente con la capacidad para postular Diputados Distritales. Asimismo, debe facilitarse la articulación de los Comités Cívicos para que puedan transformarse en Partidos Políticos para lograr postular Diputados por Listado Nacional y Presidente de la República.

Los procesos de elecciones democráticos descansan en la libertad política y en la competencia de los distintos individuos y grupos por obtener puestos públicos y no en la existencia de cuotas para determinados grupos sociales, lo cual no es solo una propuesta premoderna y feudal, sino es contraria a la libertad política que fundamenta la democracia occidental.

Consideramos que los sistemas de cuotas para minorías sólo favorecen el mantenimiento de sistemas políticos poco competitivos y poco penetrables por nuevos grupos sociales. Al establecer las cuotas, los partidos políticos establecen la cantidad máxima de competencia que

están dispuestos a tolerar por parte de las minorías. Además, puede promover que la elección de estas personas se deba sólo a que son minoría y no porque resultan ser las personas idóneas para el puesto (lo cual generaría un proceso de discriminación inversa). Otra forma de interpretar lo anterior es que, unido al hecho de ser minoría, el otro factor que determina si la persona será electa para ocupar dicha cuota de poder, es la fidelidad que muestra al partido político. Esto generaría el efecto contrario, ya que en lugar de promover reformas políticas a favor de la apertura hacia las minorías, nos encontraríamos con políticos que están comprometidos con sus partidos políticos altamente impermeables y que han promovido la exclusión de su misma minoría.

Por esto, consideramos como preferible el que se abran las instancias políticas para el surgimiento de un liderazgo genuino y no manipulado por un sistema de cuotas para minorías. Claro, la desventaja es que el sistema de cuotas es más sencillo de promover, ya que eso le conviene a los partidos políticos que no desean afrontar la entrada de nuevos actores políticos con un mayor liderazgo.

#### **16.3.4. Reducción en los costos de formalización**

##### **16.3.4.1. De la Propiedad de la Tierra**

El primer paso en esta dirección consistiría en hacer una descripción detallada de todos los procesos legales y trámites que son necesarios para perfeccionar un título de propiedad. Es decir, la normativa que rige la evolución desde la posesión simple hasta los títulos registrados. Esto permitiría tener un diagnóstico preciso acerca de los costos y tiempos que dicho proceso requiere y se podrían adoptar reformas que lo hagan más barato, flexible y rápido, como por ejemplo:

**Descentralización del Registro General de la Propiedad.** El Registro General de la Propiedad cuenta con dos sedes para atender a todo el país, lo cual hace que los costos de transacción asociados sean más altos de lo que podrían ser. La Constitución Política de la República establece en su artículo 230 que el Registro debe estar organizado por departamento o región, así como el catastro fiscal. El óptimo sería contar con una oficina en cada municipio del país encargada de registrar todas las transacciones que involucren bienes inmuebles o muebles susceptibles de registro. La información capturada a nivel municipal sería manejada en un registro central. La descentralización del registro a nivel municipal podría coordinarse con la administración del IUSI. De no ser posible la descentralización a nivel municipal, habría que dirigirla a nivel departamental.

**Titulación Supletoria.** Si bien el procedimiento de titulación supletoria resulta costoso e ineficiente, es una de las formas mediante la cual los guatemaltecos pueden lograr la legalización de un derecho posesorio precario. Reformar ese proceso, con el objeto de hacerlo más seguro pero, a la vez, más expedito sería la dirección a seguir.

Para complementar esta labor con la resolución de conflictos, el proceso de titulación debe ser susceptible a cómo los pueblos, comunidades y los vecinos han llegado a resolver sus conflictos limítrofes y cómo han llegado a desarrollar procesos para señalar su propiedad.

**Sucesión Hereditaria.** Dada la importancia que tiene la herencia como mecanismo de adquisición de la propiedad inmueble (el 52% de las personas transfieren su propiedad mediante herencia; de ellos, el 78% son pobres), y debido a las dificultades de la sucesión testamentaria, es importante reformar el proceso para hacerlo más expedito y confiable. De manera que la resolución de conflictos y coordinación entre los herederos sean rápida, de bajo costo y flexible.

**Resolución de Conflictos.** La deficiencia de los tribunales de justicia para resolver conflictos y los altos costos asociados solamente favorecen a quienes incumplen las obligaciones y se aprovechan de las desventajas del sistema judicial. En la encuesta que realizó el CIEN a distintos trabajadores informales, sólo el 4% afirmó haber tenido algún contacto con los tribunales de justicia. Hoy en día, esta vía no es una solución para resolver los conflictos.

Para solventar los problemas que surgen de la posesión o propiedad de las tierras debería establecerse el arbitraje como único procedimiento para el efecto. Esta es una opción menos costosa, más rápida y con mayor potencial de adaptarse a las normas informales en uso cotidiano. Las mismas tomarían sus decisiones con base en equidad, trasladándose al lugar del conflicto cuantas veces fuere necesario, examinando cada caso *in situ*, acompañado por los interesados, por los colindantes y testigos, y por algún experto. Se recomienda adoptar el “derecho preferente de compra” para disminuir la conflictividad entre los involucrados

**Abaratar el proceso de titulación.** Uno de los elementos más costosos vinculados a la titulación y enajenación de la propiedad inmueble es el pago del Impuesto al Valor Agregado (IVA) en las transacciones de bienes inmuebles. Este costo tiene un mayor impacto sobre el comprador y vendedor de vivienda, quienes pagan el 12% del valor de la propiedad en concepto de impuestos, mientras que el Estado percibe sólo la recaudación de las transacciones formales.

La minoría de guatemaltecos carece de títulos de propiedad debidamente registrados. El 72% a nivel nacional (ENCOVI 2000) y el 78% de los informales (CIEN 2006) no tienen títulos oficiales. Ante una estructura como esta, el IVA está generando mayores ineficiencias en el mercado inmobiliario que beneficios formales para los usuarios. Además, el valor pagado en concepto del IVA resulta inusitadamente elevado en comparación con la experiencia internacional al respecto. Por ello, es importante considerar seriamente la eliminación del pago del IVA en la titulación y enajenación de bienes inmuebles y sustituirlo por un impuesto a las transacciones de un valor mucho más bajo (entre 2% y 3% como es en otros países).

#### **16.3.4.2. En la Operación de las Empresas**

Las regulaciones excesivas causan aumentos innecesarios en los costos transacción que favorecen la informalidad. Cumplir con la regulación resulta costoso y no se obtiene mayor cosa a cambio, evadir la regulación no sólo resulta más fácil sino permite ahorrar recursos. La simplificación normativa debería ser una prioridad. En el corto plazo habría que detectar “cuellos de botella”, actividades innecesarias y requisitos costosos que no cumplen una función valiosa, y proceder a eliminarlos. A continuación se enumeran algunos casos específicos que merecen ser atendidos en el muy corto plazo:

**Eliminación radical de regulaciones obsoletas.** Dada la magnitud del fenómeno de la informalidad, sus ramificaciones y la compleja interacción que se mantiene con las instituciones existentes, es mejor proceder de manera radical en la eliminación de regulaciones obsoletas que

hacerlo de manera gradual. Las regulaciones que no estén cumpliendo ninguna función, y cuyos objetivos estén siendo cumplidos mediante restricciones informales, deberían ser eliminadas de tajo del sistema. La obsolescencia de dichas reglas formales hace que no se corran mayores riesgos eliminándolas de un solo golpe. Es más lo que se gana, en términos de mandar señales claras de la intención de modificar de manera estructural el arreglo institucional, que lo que se gana manteniendo dichas regulaciones y tratando de hacer que se cumplan.

Esta aproximación “tipo guillotina” podría promoverse con una “Oficina de Denuncia de Trámites y Requisitos Irrelevantes”. Cualquier requisito o trámite allí denunciado, si el Ejecutivo puede eliminarlo, procederá a hacerlo 30 días después de presentada la denuncia. Se correrá audiencia a la dependencia involucrada para que demuestre la razón de ser de estos trámites, si no convence al directorio conformado para el caso, se elimina y se declara, ipso jure, nulo cualquier otro trámite que sustituya al eliminado.

**Ventanilla Única de Formalización.** Una forma directa y sencilla de reducir los costos de transacción relacionados con el cumplimiento de los diferentes requisitos que la legislación impone es simplificando los trámites vitales, eliminando los innecesarios y concentrando todos los que sobrevivan el proceso en una ventanilla única. Una ventanilla donde el empresario pueda cumplir de una sola vez con los requisitos que piden los gobiernos locales, los ministerios, la autoridad tributaria, etcétera. Estas ventanillas únicas deberían estar diseminadas a lo largo y ancho del país y prestar servicios en la lengua predominante en cada región. Claro está, antes que dichas ventanillas puedan operar sería necesario uniformar y simplificar las regulaciones a nivel nacional. En la medida de lo posible, habría que facilitar los procesos de formalización mediante trámites directos y sin intermediarios (abogados, tramitadores).

Dicha ventanilla debería estar descentralizada a nivel municipal y podría estar a cargo del Ministerio de Economía (MINECO) en su función de promoción de la Micro y Pequeña empresa. A nivel de cada localidad, dicha ventanilla tendría también como responsabilidad dar a conocer los costos, beneficios y procesos necesarios para formalizar una empresa.

Sin embargo, cabe decir que es necesaria una mejora en el funcionamiento del MINECO a nivel municipal. Si bien se han hecho esfuerzos por tratar el tema de las Micro y pequeñas empresas, éstos no han sido suficientes. Los datos obtenidos de la encuesta realizada indican que sólo un 1% han tenido algún contacto con el MINECO de su localidad (CIEN, 2006). Para que se pueda administrar un instrumento como la Ventanilla Única de Formalización a nivel descentralizado, es necesaria una institución eficiente y legítima que la administre.<sup>104</sup>

**Simplicidad con sentido.** Todos aquellos trámites que tengan un costo elevado respecto de la escala promedio de costos y ventas de una empresa informal deberían ser eliminados o reducidos. Altos costos fijos para iniciar y/o operar una empresa representan un fuerte desincentivo para las empresas pequeñas. Al punto que, si se quisiera formalizar a todos los informales, habría que estar dispuesto, incluso, a eliminar dichos trámites o que no tuvieran costo alguno. En algunos

---

<sup>104</sup> Estando el libro en imprenta el Gobierno dio a conocer el inicio de operaciones de la Ventanilla Única para para la inscripción de empresas y sociedades. Debe darse continuidad y profundidad a este esfuerzo del Ministerio de Economía. Un paso fundamental para ello es la aprobación de la Ley de Firma Electrónica por parte del Congreso de la República. También debe promoverse una mayor descentralización del Registro Mercantil y lograr que dicha ventanilla logre incluir otros trámites, como aquellos vinculados con las Municipalidades.

casos contratar un abogado o un Perito Contador para cumplir ciertos trámites pueden representar un fuerte desincentivo para pequeños empresarios. Los trámites para formalizar las empresas deberían depender de formatos pre-establecidos, que pudieran ser completados por el interesado sin una asistencia especializada.

Debe subrayarse que esto requiere un cambio de paradigma. Pasar de una concepción jurídico-legal que ve con desconfianza las acciones de los ciudadanos a uno que se fundamente y promueva la confianza. Para ello, las reformas regulatorias deben acompañarse de reformas en el sistema judicial para que la simplificación-con-sentido no genere incentivos perversos, sino al contrario, promueva una mayor formalidad contractual.

Este paradigma de confianza es importante para reformas necesarias, como la relacionada con la quiebra de empresas. Actualmente no existe legislación y se genera un vacío legal que puede ser aprovechado oportunísticamente. La recomendación debe orientarse, no a convertirla en un proceso complicado, debido a la desconfianza del legislador y del funcionario público. Al contrario, debe promoverse una reforma sencilla y eficiente, pero clara en torno a las responsabilidades y procesos.

**Educación para la Formalidad:** La educación para la formalidad debería tomar en cuenta que los contenidos de estudio de la primaria (dada su amplia cobertura) y secundaria (dada lo cercano de la vida laboral/empresarial), incluyeran conocimientos respecto de los procesos, costos y beneficios necesarios para la apertura, mantenimiento y clausura de empresas.

Se refiere a que una persona puede considerar que el Estado, o alguna de sus dependencias, han aprobado una petición, si esta no es resuelta en un plazo determinado.

**Silencio Administrativo Positivo:** Aplicar el sentido positivo en este campo equivale a aceptar las peticiones que hagan los ciudadanos a las autoridades correspondientes. Ante la falta de respuesta, después de un período prudencial, las peticiones se tendrían por aceptadas. Esta premisa debería aplicarse a las autoridades superiores cuando conozcan recursos de revocatoria y/o reposición.

**Resolución de Conflictos.** La negociación y conciliación, así como los procesos arbitrales, serían una opción para resolver conflictos del día a día de en la operación de las empresas. Estos procesos no sólo permiten ahorrarse costos, tiempo sino se adaptan mejor a las normas informales que rigen en el ámbito mercantil. Para sustituir el uso de los tribunales por este tipo de mecanismos, debería ser obligatorio utilizar alguno de estas figuras para alcanzar acuerdos antes de acudir a un juzgado buscando justicia. Para estimular la oferta de estos servicios debería establecerse que la mediación pudiera realizarse con el auxilio de un abogado, quien se convertiría en el árbitro y cuyas decisiones tendrían validez legal.

### **16.3.5. Armonización de las regulaciones municipales**

Los requisitos que exigen las municipalidades para permitir la operación de las empresas imponen costos de transacción adicionales a los que impone el gobierno. Situación que se agrava cuando dichos requisitos cambian de ciudad en ciudad, como sucede, por ejemplo, con las

licencias de construcción. Esta falta de uniformidad a nivel nacional dificulta la consolidación de un sistema de intercambio formal y eficiente a nivel nacional. Además de las complicaciones de cumplir con esta normativa, en la mayoría de los casos resulta muy difícil para las municipalidades verificar su cumplimiento debido a la falta de procedimientos, personal y recursos para hacerlo. Por tanto, sería necesaria la:

**Armonización de normativas productivas.** El punto de partida sería unificar los requisitos que las Municipalidades exigen para determinadas actividades productivas. Este primer paso puede resultar muy complicado debido al rango constitucional de la autonomía municipal. Dada esta autonomía, las corporaciones ediles tienen el derecho de exigir el cumplimiento de las normas que consideren adecuadas. Sin embargo, a través de las Mancomunidades de Municipalidades, los Alcaldes podrían ver los beneficios, en términos de inversión, que podrían alcanzar si se unifican las Municipalidades entre sí, pudiendo así también coordinarse a favor de sus vecinos.

**Alineación de costos y beneficios de los trámites.** El costo de los trámites debería guardar una proporción directa con la calidad de los servicios que las municipalidades presten a cambio. Si a esto se suma la falta de supervisión y fiscalización en las municipalidades y la ausencia de reglas claras da lugar a corrupción y arbitrariedad por parte de las autoridades municipales. Los trámites que no cumplan con ninguna función y/o que no confieran la posibilidad de reclamar algún beneficio importante al ciudadano deberían ser eliminados.

Para promover un cambio en esta categoría, resulta esencial el apoyo del Congreso, de la Contraloría General de Cuentas, entre otras instituciones, para promover los mecanismos para transparentar y fiscalizar el uso de recursos por parte de las Municipalidades.

**Impuestos a la Propiedad.** En la actualidad muchas municipalidades recaudan el Impuesto Único Sobre Inmuebles -IUSI- pero lo obtenido por ese concepto no representa un monto considerable debido, en parte, a que el valor declarado por los propietarios tiende a ser considerablemente más bajo que su valor de mercado. Para corregir esta situación, y con la idea de generar los incentivos correctos, se recomienda convertirlo en un arbitro territorial. Para reducir la discrecionalidad en la determinación de la base del impuesto, y evitar el desincentivo a la inversión, debería gravarse únicamente la superficie de las fincas o terrenos, un impuesto por metro cuadrado. Para tal efecto podría establecerse una escala de acuerdo al acceso de los bienes inmuebles a los bienes públicos locales.

### **16.3.6. Redefinición de los mecanismos de asignación y ejercicio del espacio público**

La informalidad y el uso del espacio público son dos fenómenos paralelos, desde los empresarios informales ambulantes, quienes simplemente caminan por el espacio público, hasta empresarios informales establecidos en locales propios o alquilados en propiedad municipal, pasando por una gran mayoría que opera en las vías públicas, acera, parques, arriates, etcétera. La magnitud de la economía informal obliga a las municipalidades a negociar con este tipo de empresarios. Las municipalidades, actuando como “dueñas” del espacio público, se ven obligadas a negociar tales derechos con la economía informal. Cuando las municipalidades no ejercen su propiedad sobre el espacio público, éste se transforma en un bien colectivo: donde no se excluye a nadie de los

beneficios del mismo mediante el pago de un precio pero donde la rivalidad en el consumo es alta. Es decir, el espacio público que ocupa alguien no está disponible otra persona. Esta competencia privada y pública por la “apropiación” del espacio público podría ser más eficiente y transparente al:

**Transformar la competencia “en el campo” por competencia “por el campo”.** La ausencia de un precio por usar ese espacio genera incentivos para que se intente ocupar lo más que se pueda del mismo, limitando así las posibilidades de los demás. Lo cual, de no existir restricciones por parte de las municipalidades, implicaría una “privatización” del espacio público. De esa cuenta, cuando no es posible o no se desea expulsar a los informales de la vía pública, es común que las municipalidades cobren un alquiler por usar el espacio público. Ese cobro limita la competencia “en el campo” (*in the field*) por ocupara la mayor cantidad de espacio público posible y la transforma en una competencia “por el campo” (*for the field*), donde mediante el pago de un precio se discrimina a quien tiene el acceso.

En general, la recomendación sería introducir, en la medida de lo posible, criterios económicos para asignar el espacio público. El objetivo final sería reducir a un mínimo el uso de criterios políticos para tomar dicha decisión.

**Renegociar derechos formales.** La inacción de las municipalidades en el ejercicio de sus derechos sobre el espacio público ha provocado que dicho derecho sea ejercido, de manera informal, por terceras personas. Lo cual, con el paso del tiempo, llegado ha convertirse en un derecho informal reconocido por los demás, los que podrían salir dañados directamente por su mal uso o los que podrían beneficiarse si ellos ejercieran el control del bien. Este reconocimiento, si bien no tiene fuerza legal, tiene la fuerza de la costumbre y del acuerdo social detrás. El problema surge cuando las municipalidades invocan sus derechos formales y pretenden pasar por encima de los derechos informales que la municipalidad reconoce. Esta tensión entre reglas formales y restricciones informales conduce a problemas sociales y confrontación. Dado que ambas partes tienen cierto grado de razón, la municipalidad mediante los derechos formales y los informales mediante el reconocimiento social, la única salida pacífica posible es renegociar el espacio público: ordenamiento pero no expulsión, cobros por el uso a cambio de reconocimiento oficial, servicios públicos a cambio de reconocer el derecho formal, etcétera.

### **16.3.7. Revisión del salario mínimo y las regulaciones laborales**

Contrario a una visión romántica de la informalidad, según la cual los empresarios informales son un grupo de aguerridos luchadores que buscan hacer avanzar el espíritu empresarial frente al poder absolutista del Estado, la evidencia que se pudo recabar apunta en la dirección que la informalidad termina siendo más una opción de supervivencia que una forma de expresar un espíritu empresarial innato. Hoy el grupo de informales que están en esta situación es relevante: un 33% de los informales encuestados preferirían trabajar en una empresa formal (CIEN, 2006).

Muchas de las personas que operan en la economía informal, sobre todo los más pequeños (los “más jodidos” en palabras de nuestros entrevistados), lo hacen por necesidad ante la falta de empleos formales. Un grupo importante preferiría un empleo formal en lugar de ser vendedores

informales; un salario en lugar de ganancias; la seguridad de un puesto de trabajo en lugar de la incertidumbre de la calle.

De tal cuenta, quizás una de las mejores estrategias para reducir la informalidad sea la creación de nuevos empleos adecuadamente remunerados. Es decir, que el sector privado formal cree opciones reales de ingreso, para aquellas personas que se ven obligadas a sobrevivir en el sector informal. Esta creación de empleos requiere que el Estado revise profundamente la legislación laboral, de manera que se eliminen todos aquellos obstáculos legales que impiden y/o encarecen la generación de nuevas plazas de trabajo.

### **Datos de la Encuesta: Un acercamiento a la formalidad**

Hay que hacer una salvedad en la encuesta realizada. La mayoría son empresarios informales que han invertido en algún tipo de capital y asumen el riesgo de tener alzas y bajas en el ingreso generado. Se realizó una pregunta a los trabajadores sobre la disponibilidad de emplearse en una empresa formal como dependiente. En base a esto se aproximará el costo de oportunidad implícito para formalizarse.

Un 31% dijo que sería empleado en una empresa formal y un 9% afirmó que no estaba seguro. Esto indica que la minoría de trabajadores informales quisiera ser empleados en la formalidad. Esto sería lo que le llaman un excedente laboral. Son trabajadores que dadas las condiciones actuales se insertan en la formalidad a pesar que su costo de oportunidad de ser formal sea muy bajo.

Los indígenas son el grupo étnico más dispuesto a emplearse formalmente. Del total de indígenas entrevistados, un 34% favorecían el cambio, siendo un porcentaje mayor que el de los no indígenas el cual ascendía a un 26%. Un 60% de los trabajadores afirmaron que no están dispuestos a ser empleados por una empresa formal. Del total de indígenas encuestados, el 56% no deseaban ser contratados por una empresa y de los no indígenas este porcentaje representaba el 69%.

Se preguntó a los trabajadores que no deseaban cambiarse de ocupación cuál sería el ingreso que les gustaría percibir si fueran contratados formalmente. Se calculó el ingreso promedio de las personas que deseaban ser empleadas inmediatamente como dependientes en una empresa formal y se calculó para los que no saben si ser empleados. Asimismo, se calculó el promedio del sueldo al cuál, los que dijeron que no deseaban ser empleados, favorecerían el cambio. Los resultados obtenidos muestran que existe una diferencia de Q.963 de ingresos mensuales. Esta diferencia representa el ingreso marginal que los trabajadores percibirían al cambiarse de actividad económica.

Se realizó una última pregunta para inferir el tipo de empresas en el cual les gustaría trabajar formalmente. Se infirió que quisieran ser contratados por empresas industriales, con capital intensivo, o con empresas que no requieran conocimientos adicionales a los aprendidos en la informalidad. De los que contestaron la pregunta, la mayoría afirmó que desearían trabajar en maquilas o en supermercados, ambas representando el 26% de la totalidad. Después de estas



actividades, un 19% preferiría trabajar en ventas, en elaboración de comidas o trabajos de oficina. Un 25% de los que contestaron la pregunta no sabían o no quisieron responder.

**Tabla 44**  
**Ingreso promedio por grupo étnico e ingreso esperado para ser contratado en empresas formales (en Quetzales)**

| Disposición a ser empleados como dependientes | Indígena | No indígena | Total |
|---|----------|-------------|-------|
| Si  | 1,264    | 1,387       | 1,285 |
| No Sabe                                       | 1,391    | 1,472       | 1,412 |
| Ingreso esperado                              | 2,358    | 2,410       | 2,375 |
| Total   | 1,298    | 1,458       | 1,335 |

Elaboración propia en base los resultados de la encuesta realizada.

Como se señaló ya, en torno al tema regulatorio, se requiere un cambio de paradigma. Pasar de una concepción jurídico-legal que ve con desconfianza las acciones de los empresarios a uno que se fundamente y promueva la confianza. Debemos reconocer que si efectivamente nos preocupa la situación económica de los guatemaltecos, y creemos que los empleos pueden ser un mecanismo adecuado para solventarlo, no podemos seguir dependiendo de instituciones creadas para crear –las nunca existentes- industrias tipo “Ford”, con la cual soñaban los legisladores hace sesenta años. Para ello, las reformas laborales deben acompañarse de reformas en el sistema judicial para que la simplificación-con-sentido no genere incentivos perversos, sino al contrario, sea imparcial y promueva una mayor formalidad laboral.

Las revisiones más importantes en materia de legislación laboral se encuentran en los siguientes puntos:

**Revisión de los mecanismos de fijación del salario mínimo.** La fijación del salario mínimo debe ser despolitizada y debe ser congruente con las posibilidades reales del país. Este mecanismo de fijación del salario mínimo debe reconocer que, dada la abundancia relativa de mano de obra en el país, no se pueden elevar los ingresos laborales por decreto. Asimismo, dichos mecanismos también deben reconocer que el salario debe guardar una relación estrecha con el resto de indicadores macroeconómicos, de manera que la política salarial sea coherente con las condiciones económicas generales del país.

Por parte de los ciudadanos, debe reconocerse que la institución del salario mínimo no logra mejorar la situación de los empleados menos productivos; al contrario, son los que más sufren: o no son contratados o son despedidos de la formalidad. Este reconocimiento debe servir para relativizar las demandas “sociales” en torno a este tema, que responden más a incentivos de protagonismo político que a la realidad de la estructura económica actual.

**Revisión de los beneficios no-salariales.** En términos económicos, el costo unitario de la mano de obra se ve igualmente afectado por el nivel de los salarios mínimos como por el nivel de los beneficios no-salariales. Este encarecimiento de la mano de obra a través de mecanismos indirectos afecta el potencial de las empresas de generar nuevos puestos de trabajo formales. Dichos beneficios deberían ser revisados en profundidad, de manera que el trabajador y patrono tengan más libertad para negociar los términos y los montos bajo los cuales éstos se darán. Esto

coincidiría con la decisión voluntario de muchos trabajadores informales que preferirían evitar los beneficios no-salariales porque no significaban ningún beneficio real.

**Flexibilización de la Legislación Laboral:** La legislación laboral de Guatemala debería reformarse en la dirección de permitir una mayor esfera de negociación privada de las condiciones de trabajo. En especial, las condiciones referente a la duración de jornadas, formas de pago, formas de contratación y de despido.

### **16.3.8. Facilitar el cumplimiento de las obligaciones tributarias**

En este apartado es imperativo que las autoridades tributarias reconozcan que la evasión del pago de impuestos es sólo una de las tantas características detrás del problema. De esa cuenta, las leyes tributarias deben generar incentivos para favorecer el cumplimiento de las obligaciones tributarias, aunque esto implique alguna pérdida.

**Borrón y Cuenta Nueva.** Aunque las reglas formales indiquen que es necesario subsanar obligaciones tributarias pasada para poder estar en ley, las empresas informales que se incorporen a la red tributaria formal no deberían ser castigadas con multas y cobro de pagos de impuestos atrasados. Además deberían establecerse mecanismos que permitan la adaptación gradual de las empresas informales a todas las regulaciones que conllevan las obligaciones tributarias.

**Pago Especial para Negocios Emergentes:** La multiplicidad de de impuestos a los que están sujetas las empresas formales tendrían que sustituirse por un pago único en el caso de empresas informales. Este tipo de negocios emergentes deben recibir un trato diferente por parte de la autoridad tributaria, si se quiere que vayan entrando gradualmente en la red de la formalidad. Reducir la complejidad de los impuestos y facilitar los trámites asociados con su cumplimiento puede ser de una gran ayuda, lo mismo que reducir la diversidad de obligaciones tributarias y el peso de la tributación directa (impuestos a las ganancias o a los salarios) que deben soportar las empresas.

El cobro de estos pagos especiales debería ser una responsabilidad de las municipalidades ya que, en última instancia, son ellas la manifestación más cercana del Estado para muchos informales. Mediante dicho pago los empresarios informales podrían reclamar legítimamente ciertos servicios a la municipalidad y ésta, a cambio, vigilar que todos cumplan con la obligación en cuestión.

### **16.3.9. Repensar la legislación y el sistema de justicia a nivel mercantil**

Debe promoverse que la legislación y el sistema de justicia acepten las prácticas comerciales que la población acepta y realiza de mutuo beneficio. Ya sea que son prácticas comerciales indígenas ancestrales o innovaciones institucionales ante nuevos productos y nuevas necesidades. Para lograrlo y evitar el atraso constante de la legislación, podría promoverse una concepción jurídica mercantil más cercana al common law anglosajón, en donde la ley da características sumamente generales –especialmente de carácter prohibitivo–, pero las características específicas se determinan mediante los procesos judiciales o de arbitraje.

## **16.4. Reflexión final**

Para los informales, la política es irreal. Por eso, cuando llega un candidato a ofrecer algo, lo apoyan de viva voz y visten sus playeras y sus gorras. Pero, al día siguiente, cuando llega un candidato distinto hacen exactamente lo mismo. No hay traición; no hay lealtad. Si el único momento en el que los informales<sup>105</sup> reciben algo a cambio del sistema democrático es durante las campañas electorales ¿por qué negarse a recibir regalos de distintos candidatos? ¿por qué ser fieles? ¿tiene sentido hablar de traición?

Existe poca confianza en el Estado; la incapacidad o la falta de deseo por atender las necesidades de la población y la corrupción son las razones que impulsan su falta de confianza. Pero esto no implica que hayan abandonado la democracia como un buen sistema político. Sólo significa que, tanto políticos como ciudadanos tendremos que esforzarnos más por promover mejoras en el Estado, el sistema político y las políticas públicas.

---

<sup>105</sup> Los guatemaltecos en general, podría argumentarse.

## 17. BIBLIOGRAFÍA

### 17.1. Libros

Adams, R. 1997. "El Surgimiento de la Identidad Maya". *Historia General de Guatemala: Época Contemporánea: De 1945 a la Actualidad*. Tomo VI. 317-346.

Asamblea Nacional Constituyente de 1985. 1985. *Constitución Política de la República de Guatemala*. Guatemala: Tipografía Nacional.

Asociación de Investigación y Estudios Sociales. 2001. Responsabilidad de los partidos políticos y del liderazgo emergente en la consolidación del sistema democrático. Guatemala: Asociación de Investigación y Estudios Sociales.

Asociación Gremial de Exportadores de Productos No Tradicional. 2004. "*Políticas públicas para la competitividad de las exportaciones*". Guatemala: Asociación Gremial de Exportadores de Productos No Tradicional.

Axelrod, R. 1984. *The evolution of cooperation*. New York, Estados Unidos: Basic Books.

Banco Mundial. 2004. *Doing Business in 2004*. Washington D.C., Estados Unidos: Banco Mundial.

Banco Mundial. 2005. *Doing Business in 2005*. Washington D.C., Estados Unidos: Banco Mundial.

Banco Mundial. 2006. *Doing business in 2006*. Washington D.C., Estados Unidos: Banco Mundial.

Barrios, L. 1998. *La alcaldía indígena en Guatemala: de 1944 al presente*. Guatemala: Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales/Universidad Rafael Landívar.

Bastos, S. y Camus, M. 1998. *La exclusión y el desafío: Estudios sobre la segregación étnica y el desempleo en la ciudad de Guatemala*. Guatemala: Facultad Latinoamérica de Ciencias Sociales.

Berg-Serran, M. 1999. *El mercado indígena guatemalteco: Su evolución e integración en la tradición jurídica occidental*. Guatemala: Universidad Francisco Marroquín.

Cabezas, H. 1994a. "Etapas en la Organización Territorial y Administrativa". *Historia General de Guatemala: De la Conquista hasta 1700*. Tomo II. 93-112.

Cabezas, H. 1994b. "Régimen Regulador del Trabajo Indígena". *Historia General de Guatemala: Desde la Conquista hasta 1700*. Tomo II. 387-398.

- Cabezas, H. 1994c. "Las Encomiendas". *Historia General de Guatemala: Desde la Conquista hasta 1700*. Tomo II. 373-386.
- Cabezas, H. 1994d. "Oficios Europeos y Gremios de Artesanos". *Historia General de Guatemala: Desde la Conquista hasta 1700*. Tomo II. 399-406.
- Cabezas, H. 1995a. "Organización Monetaria y Hacendaria". *Historia General de Guatemala: Siglo XVIII hasta la Independencia*. Tomo III. 335-346.
- Cabezas, H. 1995b. "El Comercio". *Historia General de Guatemala: Siglo XVIII hasta la Independencia*. Tomo III. 301-311.
- Camus, M. 2002. *Ser indígena en ciudad Guatemala*. Guatemala: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.
- Centro de Estudios Económicos del Sector Privado. 1986. *La Economía Subterránea en México*. México, D.F.: Editorial Diana.
- Centro de Estudios Económicos y Sociales. 1992. *¡La privatización: una oportunidad!* Guatemala: Centro de Estudios Económicos y Sociales.
- Centro de Investigaciones Económicas Nacionales. 1989. *El mito de la reforma agraria: 40 años de experimentación en Guatemala*. Guatemala: Centro de Investigaciones Económicas Nacionales.
- Centro de Investigaciones Económicas Nacionales. 1992. *La economía informal en Guatemala*. Guatemala: Centro de Investigaciones Económicas Nacionales.
- Centro de Investigaciones Económicas Nacionales. 2001a. *Sector informal en las democracias emergentes*. Guatemala; Centro de Investigaciones Económicas Nacionales.
- Centro de Investigaciones Económicas Nacionales. 2001b. *Entrevistas a micro y pequeños empresarios*. Guatemala; Centro de Investigaciones Económicas Nacionales.
- Centro de Investigaciones Económicas Nacionales. 2001c. *Estimación de la magnitud de la economía informal en Guatemala*. Guatemala; Centro de Investigaciones Económicas Nacionales.
- Centro de Investigaciones Económicas Nacionales. 2002. *En busca de una agenda de comercio exterior (El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua)*. Guatemala: Centro de Investigaciones Económicas Nacionales.
- Centro de Investigaciones Económicas Nacionales. 2003a. *Agenda Nacional de Negocios*. Guatemala: Centro de Investigaciones Económicas Nacionales.

Centro de Investigaciones Económicas Nacionales. 2003b. *Lineamientos de políticas económicas y sociales 2004-2007*. Guatemala; Centro de Investigaciones Económicas Nacionales.

Centro de Investigaciones Económicas Nacionales. 2003c. *Tierra: Del mito a la realidad*. Guatemala: Centro de Investigaciones Económicas Nacionales.

Centro de Investigaciones Económicas Nacionales. 2004. *Políticas laborales en Centroamérica, ¿oportunidades o barreras al desarrollo?* Guatemala: Centro de Investigaciones Económicas Nacionales.

Centro de Investigaciones Económicas Nacionales. 2005. *Índice de Transparencia Presupuestaria: Guatemala 2005*. Guatemala: Centro de Investigaciones Económicas Nacionales.

Chamlee-Wright, E. 1997. *The cultural foundations of economic development*. New York, Estados Unidos. Routledge.

Coase, R. 1952. "The Nature of the Firm". *Readings in Price Theory*. Stigler y Boulding, editores. Chicago, Estados Unidos: R. D. Irwin.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe. 2004. *Desarrollo productivo en economías abiertas*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

Comisión para la Paz. 1996. *Acuerdos de paz firmados hasta el 31 de octubre de 1996*. Guatemala: Presidencia de la República de Guatemala.

Contreras, J. y Castro, S. 1997. "Historia Política (1954-1995)". *Historia General de Guatemala: Época Contemporánea: De 1945 a la actualidad*. Tomo VI. 57-76.

Cooperación Técnica ATN/SF-6313-GU. 2000. *Características y funcionamiento del mercado laboral en Guatemala*. Guatemala: Asociación de Investigación y Estudios Sociales, Ministerio de Trabajo y Previsión Social y Banco Interamericano de Desarrollo.

Dahl, R. 1994. *¿Después de la revolución? La autoridad en las sociedades avanzadas*. Barcelona, España: Editorial Gedisa S.A.

Dary, C., Asturias, L. y Vargas, M. 2004. *Sembradoras de esperanza: Situación de las mujeres mayas en Guatemala*. Guatemala: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.

De Jouvenel, B. 1945. *Sobre el poder: Historia natural de su crecimiento*. Unión Editorial: Madrid, España.

De Soto, H. 2002. *El misterio del capital: Por qué el capitalismo triunfa en Occidente y fracasa en el resto del mundo*. Buenos Aires, Argentina; Editorial Sudamericana.

De Soto, H., Ghersi, E., Ghibellini, M. y el Instituto Libertad y Democracia. 1986. *El Otro Sendero: La Revolución Informal*. México, D.F.: Editorial Diana.

Dosal, P. 1996. “Desarrollo Industrial”. *Historia General de Guatemala: Época Contemporánea: De 1945 a la actualidad*. Tomo VI. 413-430.

Dosal, P. 1997. “Desarrollo Industrial”. *Historia General de Guatemala: Época Contemporánea: 1898-1944*. Tomo V. 395-416.

Falla, R. 1980. *Quiché rebelde*. Guatemala: Editorial Universitaria.

Flores, J. 2002. *Guatemala: Leyes y regulaciones en materia indígena (1944-2001)*. Tomo I. San José, Costa Rica: Oficina Internacional del Trabajo.

Flores, J. 2002. *Guatemala: Leyes y regulaciones en materia indígena (1944-2001)*. Tomo II. San José, Costa Rica: Oficina Internacional del Trabajo.

Friedrich Ebert Stiftung. 1997. *Guatemala: ¿Oprimida, Pobre o Princesa Embrujada?* Guatemala; Friedrich Ebert Stiftung.

Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas. 2000. *La economía oculta en la Argentina*. Buenos Aires, Argentina; Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas.

Goicolea, A. 1997. “Los Diez Años de Primavera”. *Historia General de Guatemala: Época Contemporánea: De 1945 a la actualidad*. Tomo VI. 23-40.

Griffith, W. 1995. “El Gobierno de Mariano Gálvez”. *Historia General de Guatemala: Desde la República Federal hasta 1898*. Tomo IV. 75-84.

Guerra-Borges, A. 2006. *Guatemala, Historia de 60 años (La economía en 1944-2004)*. Guatemala: Programa de Investigaciones Universitaria en Desarrollo Humano/Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

Guerra-Borges, A. 1997. “Semblanza de la Revolución Guatemalteca de 1944-1954”. *Historia General de Guatemala: Época Contemporánea: De 1945 a la actualidad*. Tomo VI. 11-22.

Guerra-Borges, A. 2004. *Guatemala, el largo camino a la modernidad (Su trayectoria, primera etapa, 1871-1944)*. Guatemala: Departamentos de Publicaciones de la Facultad de Economía de la Universidad de San Carlos de Guatemala.

Guisarri, A. 1989. *La Argentina Informal: Realidad de la Vida Económica*. Buenos Aires, Argentina: Emecé.

Hirschman, A. 1977. *Salida, voz y lealtad: Respuesta al deterioro de las empresas, organizaciones y estados*. México: Fondo de Cultura Económica.

Huntington, S. 1972. *El orden político en las sociedades en cambio*. Barcelona, España; Ediciones Paidós Ibérica, S.A.

Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales. 1999a. *El sistema jurídico mam -una aproximación*. Guatemala: Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales/Universidad Rafael Landívar.

Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales. 1999b. *El sistema jurídico k'iche' -una aproximación*. Guatemala: Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales/Universidad Rafael Landívar.

Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales. 1999c. *El sistema jurídico ixil -una aproximación*. Guatemala: Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales/Universidad Rafael Landívar.

Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales. 1999d. *El sistema jurídico poqomchi' -una aproximación*. Guatemala: Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales/Universidad Rafael Landívar.

Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales. 1999e. *El sistema jurídico maya -una aproximación*. Guatemala: Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales/Universidad Rafael Landívar.

Jaime, E., Campos, P. e Iglesias, N. 2002. *Informalidad y (sub) desarrollo*. México, D.F.; Ediciones cal y arena.

Jenkins, J. 1988. *Beyond the Informal Sector. Including the Excluded in Developing Countries*. San Francisco, Estados Unidos: ICS Press.

Kaufmann, D. y Kaliberda, A. 1996. *Integrating the unofficial economy into the dynamics of post-socialist economies: A framework of analysis and evidence*. Kiev, Ucrania: Oficina del Banco Mundial.

Kymlicka, W. 1996. *Ciudadanía multicultural*. Barcelona, España; Ediciones Paidós Ibérica, S.A.

Kymlicka, W. 2003. *La política vernácula: Nacionalismo, multiculturalismo y ciudadanía*. Barcelona, España ; Ediciones Paidós Ibérica, S.A.

Luján, J. 1980. *Economía de Guatemala: 1750-1940: Antología de lecturas y materiales, Tomo II*. Guatemala: Unión Tipográfica.

Luján, J. 1994. "El Gobierno de Manuel José Arce". *Historia General de Guatemala: Siglo XVIII hasta la Independencia*. Tomo III. 43-58.

Luján, J. 1994. "Introducción: Organización del Orden Colonial". *Historia General de Guatemala: De la Conquista hasta 1700*. Tomo II. 87-92.



- Luján, J. 2004. *Guatemala: Breve historia contemporánea*. Guatemala: Fondo de Cultura Económica.
- Lutz, C. 1995. “La Vida Cotidiana y la Dualidad Ladino-Indígena”. *Historia General de Guatemala: Siglo XVIII hasta la Independencia*. Tomo III. 211-224.
- Martínez, S. 1994. *La patria del criollo*. México, D.F.; Ediciones en Marcha.
- McConnell, C. y Brue, S. 1997. *Economía laboral contemporánea*. Madrid, España; McGraw-Hill/Interamericana de España, S.A.
- McCreery. 1995. “El Café y sus Efectos en la Sociedad Indígena”. *Historia General de Guatemala: Desde la República Federal hasta 1898*. Tomo IV. 503-534.
- Mendoza, C. 1999. *Aproximación al funcionamiento de los mercados indígenas de Guatemala: Consideraciones económicas sobre el mercado de Tecpán, Guatemala*. Guatemala: Universidad Francisco Marroquín.
- Mendoza, C. 2003. “Violencia colectiva en Guatemala: una aproximación teórica al problema de los linchamientos”. En: Mendoza, C. y Torres-Rivas, E., editores. *Linchamientos: ¿barbarie o “justicia popular”? Guatemala: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales*.
- Ministerio de Educación de Guatemala. 2006. *Anuario Estadístico 2005*. Guatemala: Ministerio de Educación de Guatemala.
- Morales, M. 2002. *La articulación de las diferencias o el síndrome de Maximón: los discursos literarios y políticos del debate interétnico en Guatemala*. Guatemala: Editorial Palo de Hormigo.
- Mueller, D. 1997. *Perspectives on Public Choice*. United Kingdom: Cambridge University Press.
- Murakami, T. 1997. “Los mercados y pueblos mayas en el altiplano de Guatemala”. *Informe de las investigaciones etnológicas en el centro y sur de Guatemala 1991-1994*. Tokio, Japón: Museo de Tabaco y Sal.
- North, D. 1996. *Institutional change and institutional performance*. United Kingdom: Cambridge University Press.
- Olson, M. 1994. *The logic of collective action: Public goods and the theory of groups*. Massachusetts, U.S.; Harvard University Press.
- Olson, M. 2000. *Power and prosperity: outgrowing communist and capitalist dictatorships*. New York, U.S.; Basic Books.
- Organización Internacional del Trabajo. 1988. *Sobrevivir en la calle, el comercio ambulante en Santiago*. Ginebra, Suiza: Organización Internacional del Trabajo.

Palencia, M. 2002. *El Estado para el capital: la arena fiscal, manzana de la discordia entre el empresariado y el poder público*. Guatemala: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.

Palma, G., Taracena, A. y Baumeister, E. 2004. *Cambios en la tenencia de la tierra: tendencias históricas*. Guatemala: Sistema de Naciones Unidas en Guatemala.

Paz, O. 2003. *El laberinto de la soledad*. Madrid, España: Ediciones Cátedra (Grupo Anaya, S.A.).

Pietschman, H. 1989. *El Estado y su evolución al principio de la colonización española de América*. México, D.F.: Fondo de Cultura Económica.

Pinter, H. 2004. *El cuidador. Los enanos. La colección*. Buenos Aires, Argentina: Editorial Losada, S.A.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. 2004. *Informe sobre el Desarrollo Humano 2004: La libertad cultural en el mundo diverso*. New York, Estados Unidos: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. 2005. *Diversidad étnico-cultural y desarrollo humano: La ciudadanía en un estado plural: Informe Nacional de Desarrollo Humano 2005*. Guatemala, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

Ramírez, M. y Mazariegos, L. 1993. *Tradición y modernidad: Lecturas sobre la cultura maya actual*. Guatemala: Instituto de Lingüística/Universidad Rafael Landívar.

Rougier, L. 2001. *El genio de Occidente*. Madrid, España: Unión Editorial, S.A.

Rudé, G. 2004. *La Revolución Francesa*. Buenos Aires, Argentina: Ediciones B Argentina, S.A.

Sabino, C. 2001. Guatemala: Dos paradojas y una incognita. Guatemala: Atlas Economic Research Foundation.

Salazar, O. 1996. *Historia moderna de la etnicidad en Guatemala. La visión hegemónica: de 1944 al presente*. Guatemala: Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales/Universidad Rafael Landívar.

Samayoa, H. 1962. *Los gremios de artesanos en la ciudad de Guatemala (1524-1821)*. Guatemala: Editorial Universitaria.

Shneider, F. y Enste, D. 2000. *The Shadow Economy. : Size, Causes, and Consequences*. Cambridge, United Kingdom: Cambridge University Press.

Smith, A. 1987. *Investigación sobre la naturaleza y causas de la riqueza de las naciones*. México, D.F.: Fondo de Cultura Económica.

Toriello, G. 1997. *La batalla de Guatemala*. Guatemala: Editorial Universitaria.

Urizar, C. y Lée, S. 2005. "The Effects of Unions on Productivity: Evidence from Large Coffee Producers in Guatemala". En: Kuhn, P. y Márquez, G., editores. *What difference do Unions make? Their impact on productivity and wage in Latin América*. Washington, D.C., Estados Unidos: Banco Interamericano de Desarrollo.

Vernant, J. 1996. *Entre mito y política*. México, D.F.: Fondo de Cultura Económica.

Villagrán, F. 2004. *Biografía política de Guatemala, Volumen II: Años de guerra y años de paz*. Guatemala: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.

Wagner, R. 1994. *Historia social y económica de Guatemala: 1524-1900*. Guatemala: Asociación de Investigación y Estudios Sociales.

Woodward, R. 1993. *Rafael Carrera and the Emergence of the Republic of Guatemala, 1821-1871*. Georgia, U.S.: The University of Georgia Press.

Woodward, R. 1995. "El Régimen Conservador y la Fundación de la República". *Historia General Guatemala: Desde la República Federal hasta 1898*. Tomo IV. 97-122.

Zilbermann, C. 1995. "El Régimen de Intendencias". *Historia General de Guatemala: Siglo XVIII hasta la Independencia*. Tomo III. 33-38.

## 17.2. Revistas y publicaciones científicas

Battacharyya, D. 1991. "Acknowledgements for: An Econometric Method of Estimating the 'Hidden Economy', United Kingdom (1960-1984): Estimates and Tests". *The Economic Journal*. 101 (407): 970.

Battacharyya, D. 1999. "On the Economic Rationale of Estimating the Hidden Economy". *The Economic Journal*. 109 (456): 348-359.

Blanchard, O. y Kremer, M. 1997. "Disorganization". *The Quarterly Journal of Economics*. 112 (4): 1091-1126.

Centro de Investigaciones Económicas Nacionales. 1983. "El verdadero costo del trigo. *Carta Económica*. (10).

Coastworth, J. 1978. "Obstacles to Economic Growth in Nineteenth-Century Mexico", *American Historical Review*, 83, p.94

Demsetz, H. y Alchian, A. "Production, information costs, and economic organization". *American Economic Review*. (62): 777-795.

Feinberg, R. 1979. "Schneider's Symbolic Culture Theory: An Appraisal". *Current Anthropology*. 20 (3): 541-560.

Frey, B. y Weck, H. 1983. "Estimating the Shadow Economy: a Naive Approach". *Oxford Economic Papers*. 35 (1).

Frey, B., y Weck, H. 1983. "Estimating the Shadow Economy: A 'Naive' Approach". *Oxford Economic Papers*. 35 (1): 23-44.

Giles, D. 1999. "Measuring the Hidden Economy: Implications for Econometric Modelling". *The Economic Journal*. 109 (456): 370-380.

Instituto Indigenista Nacional. 1970. *Guatemala Indígena*. IV (3).

Instituto Indigenista Nacional. 1975. *Guatemala Indígena*. X (1-2).

Instituto Indigenista Nacional. 1977. *Guatemala Indígena*. XII (1-2).

Johnson, S., Kaufmann, D., Shleifer, A., Goldman, M. y Weitzman, M. 1997. "The Unofficial Economy in Transition". *Brookings Papers on Economic Activity*. 1997 (2): 159-239.

Klein, B. 1996. "Why hold-ups occur: the self-enforcing range of contractual relationships". *Economic Inquiry*. 34 (3).

Klein, B., Crawford, R. y Alchian, A. 1978. "Vertical integration, appropriable rents and competitive contracting process". *Journal of Law and Economics, and Organization*. 21(2). 297-326.

Litan, R. 1988. "Necesidad de reformas políticas". *Perspectivas Económicas*. (63). p.32-36.

Portes, A. y Haller, W. 2004. "La Economía Informal". *Políticas Sociales*. (100): 7-50.

Ramsey, J. y Rothman, P. 1996. "Time Irreversibility and Business Cycle Asymmetry". *Journal of Money, Credit, and Banking*. 28 (1): 1-21.

Schneider, F. y Enste, D. 2000. "Shadow Economies: Size, Causes, and Consequences". *Journal of Economic Literature*. 38 (1): 77-114.

Spiro, P. 1996. "Monetary Estimates of the Underground Economy; A Critical Evaluation". *The Canadian Journal of Economics*. 29: 171-175.

### 17.3. Conferencias

Bonilla, M. 2005. "Conferencia sobre el movimiento guerrillero en Guatemala, en las décadas de 1970-1980". Guatemala: Universidad Francisco Marroquín.

## 17.4. Documentos

Banco Mundial. 2003. "Guatemala poverty assessment". Washington, D.C.: Banco Mundial.

Centro de Investigaciones Económicas Nacionales. 2005. Impactos, oportunidades y desafíos en el mercado laboral del Mercado Común Centroamericano a la Luz del DR-CAFTA. Guatemala: Centro de Investigaciones Económicas Nacionales.

Clark, C. 1998. "Mayan Land Customs and Privatization in Belize". 9-27.

Consejo Hondureño de la Empresa Privada. 2002. "La economía informal en Centroamérica, Panamá y República Dominicana". Documento presentado en el Foro de Coordinadores Laborales de Centroamérica, Panamá y República Dominicana.

Foss, N. 1997. "Austrian economics and the theory of the firm". Copenhagen, Dinamarca: Department of Industrial Economics and Strategy. Publicación no. 97-3.

Gasparini, L. 2001. "Microeconomic decompositions of aggregate variables. An application to labor informality in Argentina". Documento de trabajo número 68 presentado para la Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas y la Universidad Nacional de La Plata.

Husmanns, R. 2004. "Measuring the informal economy: from employment in the informal sector to informal employment". Documento No. 53. Policy Integration Department Bureau of Statistics International Labour Office.

Husmanns, S. 2004. "Measuring the informal economy: From employment in informal economy to informal employment". Documento No. 53 presentado al Departamento de Integración de Políticas de la Organización Internacional de Trabajo.

Kuchta-Helbling, C. 2000. "Barriers to participation: The informal sector in emerging democracies". Documento presentado en el taller Barriers to participation: The informal sector in emerging democracies. Sao Paulo, Brasil.

Mullainathan, S. y Scharfstein, D. 2001. "Do Firm Boundaries Matter?". Documento presentado al Departamento de Economía del MIT.

Organización Internacional del Trabajo. 2002. "Men and Women in the Informal Economy: A Statistical Picture. Organización Internacional del Trabajo.

Schneider, F. 2001. "The size and development of the shadow economies and shadow economy labor force of 18 asian and 21 OECD countries: First results for the 90's". Documento presentado en la conferencia de la Asia Pacific Finance Association del 22 al 25 de julio 2001.

Schneider, F. 2002. "Size and Measurement of the Informal Economy in 110 Countries Around the World". Documento de trabajo presentado en el taller del Australian National Tax Centre, en julio 17 de 2002.

Schneider, F. y Enste, D. 1998. "Increasing shadow economies all over the world-Fiction or Reality?" Documento de trabajo No. 26 presentado al Institute for the Study of Labor.

Shapiro, J. 2005. "Wage and Effort Dispersion". Barcelona, España: Universitat Pompeu Fabra.

Superintendencia de Administración Tributaria. 2005. "Principales Tributos Internos". Guatemala: Superintendencia de Administración Tributaria.

Superintendencia de Administración Tributaria. 2006. "Reformas a la legislación tributaria: Años 1999-2005". Guatemala: Superintendencia de Administración Tributaria.

Tanzi, Vito. 1983. "The Underground Economy in the United States: Annual Estimates, 1930-80". Washington, DC. Estados Unidos: IMF-Staff Papers, 30/2: 283-305.

Trejos, J. y Del Cid, M. 2002. "Decent Work and the informal economy in Central America". Documento de trabajo No. 7 presentado a la Organización Internacional del Trabajo.

Urizar, C. 2004. "El costo de la legalidad. Diagnóstico de la tramitología en Guatemala". Documento presentado a la Fundación para el Desarrollo de Guatemala: Guatemala.

## 17.5. Direcciones electrónicas y recursos digitales

[www.ine-hn.org](http://www.ine-hn.org)

[www.intecap.org.gt](http://www.intecap.org.gt)

[www.marn.gob.gt/inicio.asp](http://www.marn.gob.gt/inicio.asp)

[www.mcd.gob.gt/MICUDE/vinculos](http://www.mcd.gob.gt/MICUDE/vinculos)

[www.mp.lex.gob.gt/direcciones/direcciones.htm](http://www.mp.lex.gob.gt/direcciones/direcciones.htm)

[www.oj.gob.gt](http://www.oj.gob.gt)

[www.pnc.gob.gt/resultado\\_busqueda\\_comisaria.php](http://www.pnc.gob.gt/resultado_busqueda_comisaria.php)

[www.registromercantil.gob.gt/](http://www.registromercantil.gob.gt/)

Instituto Nacional de Estadística. 2000. *Encuesta Nacional sobre Condiciones de Vida*. Guatemala. Instituto Nacional de Estadística.

Instituto Nacional de Estadística. 2003. *Características de la Población y de los Locales de Habitación Censados*. Guatemala. Instituto Nacional de Estadística.

Instituto Nacional de Estadística. 2003. *Población y locales de habitación particulares censados según departamento y municipio (cifras definitivas)*. Guatemala: Instituto Nacional de Estadística.

Instituto Nacional de Estadística. 2004. *Encuesta de Hogares Mayo 2004*. Honduras: Instituto Nacional de Estadística.

Instituto Nacional de Estadística. 2004. *Encuesta Nacional de Ingresos y Empleo 2004*. Guatemala: Instituto Nacional de Estadística.

Instituto Nacional de Estadística. 2004. *Encuesta Nacional Sobre Condiciones de Vida 2000*. Guatemala: Instituto Nacional de Estadística.

Instituto Nacional de Estadística. 2005. *Sistema Geoestadístico Nacional*. Guatemala. Instituto Nacional de Estadística.

Instituto Nacional de Estadística. 2002. *Proyecciones de Población con Base al XI Censo de Población y VI de Habitación 2002: Período 2000-2020*. Guatemala. Instituto Nacional de Estadística.