



Evaluación preliminar de la economía extralegal en 12 países de Latinoamérica y el Caribe



Reporte de la investigación en Perú

RESUMEN EJECUTIVO



Instituto Libertad y Democracia

Las Begonias 441, Piso 9

Lima 27, Perú

Tel: (51-1) 222-6800

Fax: (51-1) 221-6949

E-mail: postmaster@ild.org.pe

Web: <http://www.ild.org.pe>

CONTENIDO

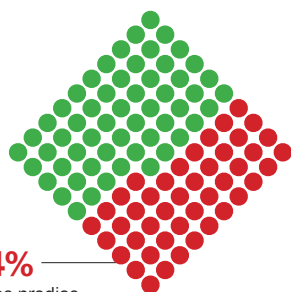
1 La extralegalidad en Perú:	
¿Cuántos viven en ella, dónde están, qué les falta?	5
2 El mundo extralegal y algunas de sus prácticas	7
3 Los obstáculos legales que explican la extralegalidad y sus consecuencias	11
3.a. Obstáculos del sistema de propiedad	11
3.b. Obstáculos del marco legal que regula la empresa	16
4 Oportunidades para Perú	21

1 | La extralegalidad en Perú:

¿Cuántos viven en ella, dónde están, qué les falta?

El 44% de los predios urbanos (2.6 millones de predios), el 88% de la superficie rural (27.2 millones de has.) y el 97 % de las empresas en Perú (1.7 millones de empresas) son extralegales al estar excluidas de los beneficios de una economía moderna, al no poder acceder sus titulares a instrumentos institucionales esenciales tales como derechos de propiedad para obtener crédito, sistemas de participación para capturar inversión, o personería para ser identificados en todo el país y en la economía global.

SECTOR URBANO

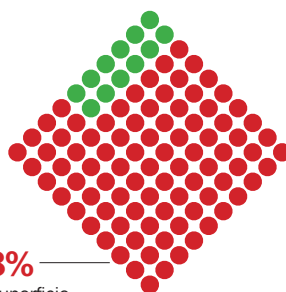


44%
de los predios
son poseídos
extralegalmente

SON EXTRALEGALES:

- Ocupación irregular de tierras de propiedad privada.
- Ocupación irregular de tierras de propiedad estatal.
- Viviendas con títulos de propiedad desactualizados o defectuosos.
- Viviendas construidas sin licencia ni requisitos técnicos.
- Viviendas construidas sin habilitación urbana del terreno.
- Construcciones que no han diferenciado la propiedad exclusiva de la colectiva.

SECTOR RURAL

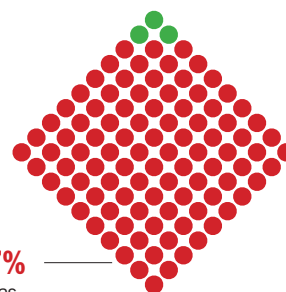


88%
de superficie
rural es poseída
extralegalmente

SON EXTRALEGALES:

- Ocupación de hecho en tierras privadas.
- Ocupación de hecho en tierras privadas en zonas de reforma agraria.
- Tierras de comunidades campesinas y nativas.
- Tierras adjudicadas por el Estado con títulos de propiedad inválidos o defectuosos.
- Tierras agrícolas privadas con problemas de titularidad por transferencias no registradas, sucesiones indivisas, parcelaciones inconclusas y litigios diversos.

SECTOR EMPRESARIAL



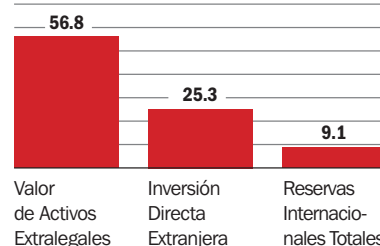
97%
de las
empresas operan
extralegalmente

SON EXTRALEGALES:

- Empresas no constituidas legalmente o que operan solo con algún permiso.
- Empresas operadas por sociedades de hecho o comerciantes individuales que carecen de responsabilidad limitada.

INDICADORES PERUANOS

Cifras en miles de millones de dólares



El total de activos extralegales tienen un valor cercano a los US\$ 56.8 miles de millones. Al no poder combinarse para generar valor agregado, ni hacerse líquidos para generar inversión, ni tener suficiente escala para promover la división eficiente del trabajo y el incremento de la productividad, estos activos constituyen capital muerto.

Ese valor equivale a 6 veces las Reservas Internacionales Totales en 2003, 2 veces la Inversión Directa Extranjera recibida en el periodo 1974-2003 y 4 veces de la Asistencia Oficial para el Desarrollo recibida en el periodo 1974-2003.

La economía extralegal es muy grande no sólo por el volumen de sus activos, sino también porque 44% de la población peruana desarrolla sus actividades en ella. Se le llama economía extralegal porque le faltan tres instituciones legales básicas que permiten a los ciudadanos organizar su desarrollo económico:

Derechos de propiedad eficientes, que permitan:

- Identificar a los propietarios con sus activos, a los activos con direcciones, a las direcciones con obligaciones específicas, y en tal medida posibilitar el cumplimiento de la ley.
- Facilitar el acceso al crédito, identificando individualmente a las personas y haciéndolas responsables frente a sus acreedores.
- Reducir los riesgos y costos de hacer negocios, al juntar y estandarizar información dispersa sobre los activos.
- Permitir que los activos sirvan como garantía para acceder a liquidez.
- Promover la inversión sobre las posesiones al asegurar que lo invertido será disfrutado por el propietario o sus herederos.
- Identificar a los predios como terminales de servicios públicos que permitan cobrar tarifas, impuestos y expandir sus redes.

Formas legales de organización empresarial que permitan:

- Establecer jerarquías para dividir el trabajo e incrementar la productividad.
- Crear una entidad distinta de los propietarios aislada de sus deudas personales, que asegure que el capital aportado no se retire sin un procedimiento previamente establecido y que acumule capital e historial empresarial propio.
- Limitar la responsabilidad de los socios para diversificar el riesgo entre varias empresas y no arriesgar su patrimonio familiar.
- Representar sus activos en acciones, letras u otros títulos para acceder a liquidez.
- Tener reglas de liquidación predecibles y proteger a socios minoritarios para incentivar su participación como inversionistas.

Mecanismos para operar en mercados expandidos que sirvan para:

- Contratar con trabajadores, proveedores y clientes más allá de los círculos familiares y de amigos, tanto en los mercados nacionales como en los de importación y exportación.
- Obtener financiamiento de desconocidos y entidades financieras formales.
- Proteger nombres comerciales, marcas y patentes.
- Resolver conflictos mediante el sistema más adecuado para su negocio, independientemente de las relaciones de parentesco, amistad o vecindad.

2 | El mundo extralegal y algunas de sus prácticas

La inaccesibilidad del sistema legal no anula la actividad económica y empresarial de los agentes extra-legales. Ellos no dejan de comprar, subdividir o habilitar la tierra o de desarrollar una pujante y creativa actividad empresarial que brinda empleo. Sin embargo, lo hacen al margen de la protección del Estado y fuera de las estadísticas oficiales, en el seno de sus propias instituciones extralegales.

A continuación presentamos tres ejemplos de prácticas extralegales.

EJEMPLO 1: PRÁCTICAS EXTRALEGALES SOBRE DERECHOS DE PROPIEDAD

La reversión a la extralegalidad por los costos del sistema registral: el retorno al certificado posesorio

- Un predio ubicado en Huaycán, distrito de Ate-Vitarte, fue titulado en 1996 por COFOPRI (entidad estatal para la formalización de predios) a favor de los señores Henry y Marisol. En el 2004 ellos deciden vender el lote y firman una minuta de transferencia a favor de la señora Primitiva, donde señalan que los gastos de regularización de la transferencia corren por cuenta de la compradora. Sin embargo, dos años después la compradora sigue sin formalizar su transferencia debido a los altos costos notariales y registrales.
- Cuando la señora Primitiva solicitó la instalación del servicio de agua potable en su domicilio, se encontró con que un requisito para la instalación del servicio era exhibir un documento oficial que la acredite como propietaria. Como no tenía el documento, tramitó ante la Municipalidad Distrital de Ate-Vitarte una Constancia de Posesión.
- ¿Por qué pudiendo tener un documento como su contrato debidamente registrado que la acredite como propietaria, se resigna a una certificación como poseedora?. La razón es muy simple. Pese a que el trámite ante la Municipalidad también tiene costos, la señora Primitiva señala que “más barato me salía sacar el documento del municipios que registrar mi compra, y si valía lo mismo para tener mi agua, entonces saqué ese”.
- La consecuencia de la reversión a la informalidad es que se reduce la seguridad legal. Esto influye en el valor de los activos, porque el mercado “castiga” el precio de los inmuebles inseguros. Pero además, les impide explotarlo económicamente en toda su potencialidad: no puede hipotecarlo, ni independizar los aires para construir ampliaciones.



TÍTULO OTORGADO POR COFOPRI



CERTIFICADO DE POSESIÓN

EJEMPLO 2: PRÁCTICAS EXTRALEGALES SOBRE FORMAS ORGANIZACIONALES

De grupo asociado a la corporación centralizada: las dificultades para constituir una empresa formal

- Los socios de una empresa textil en Huaycán son antiguos pobladores de la zona. En 1994, junto con otros pobladores, invadieron el Parque Industrial de Huaycán, construido por la Municipalidad de Ate-Vitarte, pero que no estuvo operativo por muchos años.
- En los terrenos del Parque Industrial, cada propietario fue desarrollando su taller de confección de prendas de vestir. Ninguno de ellos podía producir a una escala suficiente para satisfacer la demanda de grandes empresas exportadoras. Por eso, un grupo de 6 empresarios juntó su capacidad instalada en un consorcio para atender la demanda de un exportador, con lo que iniciaron una fructífera relación que dura hasta hoy. Unieron recursos humanos y maquinarias para trabajar en un gran local, denominado “Maquicentro”, que es copropiedad de los socios del consorcio. Actualmente operan a gran escala y con diversas líneas de producción organizadas con eficiencia.
- El consorcio opera como unidad empresarial organizada con una junta directiva, un gerente y una muy clara división del trabajo, pero cuyas reglas no están escritas y dependen de la buena voluntad de las partes. Por otro lado, para efectos de la facturación o la representación legal, uno de ellos tiene que “dar la cara” como si fuera el único que contratara, porque la empresa no está constituida como una persona jurídica distinta de los empresarios que la conforman.
- Por la forma en que el consorcio desarrolla el negocio, podría decirse que de hecho funciona como una sociedad. Los entrevistados señalaron que tenían la intención de constituir una sociedad anónima, pero que tenían temor de no estar en posibilidad de cubrir los costos tributarios, laborales y administrativos que una organización formal representa. Cuando actúan como personas naturales, los trámites son más sencillos y menos costosos y les resulta más fácil lidiar con la fiscalización de los requisitos o normas que no pueden cumplir.
- Pero la potencialidad de la organización tiene su límite en la confianza que existe entre sus miembros. Si alguno de los socios se excede en sus atribuciones, negocia mal o hace un mal uso de los fondos, los demás tendrán pocas posibilidades de deslindar la decisión personal del socio de la responsabilidad empresa. Por otro lado si, el consorcio quisiera capitalizar la bien ganada reputación de su negocio, difícilmente podrían hacerlo, porque no existe legalmente como empresa. Eso significa que no puede usar esa reputación como argumento para obtener nuevos contratos – por ejemplo para postular a una licitación -, ni adquirir créditos para ampliar el negocio como una corporación.



EJEMPLO 3: PRÁCTICAS EXTRALEGALES SOBRE MERCADOS EXPANDIDOS

Los límites al financiamiento extralegal: Las redes de información empresarial en “Gamarra”

- Gamarra es el mayor centro de ventas de telas y ropa del Perú. Ahí trabajan cerca de 10 mil empresarios que en conjunto ocupan 17 mil tiendas distribuidas en 144 galerías comerciales que se agrupan en 20 manzanas. En Gamarra los empresarios más exitosos (por ejemplo,



- productores de telas) financian a los empresarios más incipientes (aquellos que fabrican prendas de vestir o sólo las comercializan) con la finalidad de que éstos les puedan comprar y ampliar así sus mercados. El financiamiento puede tomar la forma de otorgamiento de crédito para la compra de materiales o mercadería o incluso del préstamo de dinero en efectivo.
- Los grandes empresarios de Gamarra (que el entrevistado denominó “los padrinos”) saben “quien es quién” en el referido centro comercial. La actividad diaria les permite manejar una red de información que les facilita saber a quién dar crédito y a quién no. Cada uno de ellos maneja información detallada sobre sus compradores (básicamente, flujos de ventas e ingresos). Naturalmente, esta información no está documentada ni archivada en un registro centralizado de acceso público.
- Los pequeños empresarios de Gamarra manejan un flujo de ingresos que normalmente los haría atractivos para cualquier institución financiera. No obstante, al ser empresarios extralegales, esos ingresos no existen para el sistema financiero formal. Sin embargo, el financiamiento extralegal que reciben los micro y pequeños empresarios, sigue manteniendo tasas de interés más altas que las ofrecidas por el sistema financiero formal.

3 | **Los obstáculos legales que explican la extralegalidad y sus consecuencias**

Las tres instituciones básicas para el desarrollo mencionadas (derechos de propiedad, formas de organización empresarial y mecanismos para operar en mercados expandidos), están presentes en la legislación peruana. Sin embargo, un análisis más cercano y cuidadoso del marco legal en cuanto a su naturaleza, alcance y efectividad revela deficiencias cuyas consecuencias las sufren principalmente los segmentos sociales menos favorecidos, si acaso no todos los peruanos.

3.a | **Obstáculos del sistema de propiedad**

En esta evaluación preliminar se ha identificado algunos de los retos que enfrenta el sistema de propiedad predial en Perú:

- Las normas que restringen el ejercicio de la propiedad se caracterizan por su dispersión y falta de uniformidad. Existen disposiciones de diversa jerarquía que regulan situaciones especiales, muchas veces contradictorias entre sí. Esto dificulta la seguridad jurídica y eleva los costos de transacción por el riesgo que genera la eventual aplicación por la administración de una norma de escasa vigencia.
- El costo del servicio registral es elevado y desalienta la inscripción de las transacciones. Ello fomenta la extralegalidad y la discrepancia entre la realidad y lo que publicita el registro. También pone en riesgo la adquisición del comprador quien, por no estar dispuesto a asumir un costo adicional significativo, podría verse afectado por una doble venta en la medida en que el registro seguiría publicitando como titular del predio al vendedor.
- Con base en las ideas del ILD, en la década de los 90 se ejecutó una reforma institucional que permitió la formalización de las invasiones reconocidas por el Estado, incorporando masivamente los activos prediales extralegales a la legalidad para su utilización en el mercado. El sistema implementado por COFOPRI fue exitoso porque recogió prácticas consuetudinarias y las convirtió en elementos probatorios de la propiedad sin afectar los derechos adquiridos, estandarizó dichos elementos probatorios en un título de fácil acceso al Registro, creó un sistema legal eficiente y diseñó una estrategia eficaz para implementar el proceso de formalización.
- A partir del año 2001 se inició un retroceso en el sistema de formalización de la propiedad. Se intentó sin éxito descentralizar las funciones de COFOPRI, se aumentaron los costos de acceso a la legalidad para los pobladores de menores recursos mediante la acreditación del pago de impuestos y el regreso a la obligatoriedad de las escrituras públicas notariales, y se planificó el desarrollo de las ciudades sin crear oferta suficiente de acceso a la tierra.
- Los procesos de habilitación urbana son largos y onerosos por el tipo de documentación técnica requerida. El proceso no es predecible en cuanto a sus resultados y las comisiones técnicas suelen observar los proyectos, estableciendo requisitos difíciles de cumplir.

- La licencia de construcción es inaccesible para la mayoría de peruanos. Los requerimientos técnicos para obtenerla involucran la necesidad de especialistas en cada materia. Se deben pagar derechos de licencia e invertir tiempo y dinero en el impulso del procedimiento. Más del 50% de las viviendas y otro tipo de edificaciones se construyen sin licencia y, por tanto, se mantienen en la extralegalidad al no poder obtener el título de propiedad de la edificación (declaración de fábrica).
- La combinación de actuación a pedido de parte y venta por subasta pública, hace del sistema de adjudicación de tierras con fines urbanos, uno muy débil e ineficiente. El Estado no conoce ni tiene identificados sus predios. Cuando aparece un interesado, recién procede a sanear la titulación.
- El marco legal del derecho de sucesiones es uno de los que generan los mayores incentivos para la extralegalidad en la propiedad. Los procesos judiciales para identificar a los herederos de una persona son costosos y lentos. Si bien ahora también pueden ser iniciados ante un notario público, se mantienen todos los costosos requisitos formales del proceso judicial, además de que los honorarios notariales lo hacen significativamente oneroso para la mayoría de los peruanos. La situación es más grave en zonas rurales por la lejanía de los juzgados y notarías.
- El procedimiento de compraventa no es complejo pero resulta muy oneroso para los peruanos de menores recursos. La necesidad de contar con un abogado y notario para cada transferencia, las tasas registrales, la necesidad de estar al día en el pago de impuestos y el hecho de que la inscripción registral pueda tardar varias semanas, elevan considerablemente los costos de transacción.
- La mayoría de procedimientos de adjudicación de tierras rurales por parte del Estado son complejos, lentos y formales, lo que hace que sea de difícil acceso a los más pobres.

LOS 6 EFECTOS DE LA PROPIEDAD ESTÁN AUSENTES PARA LA MAYORÍA DE PERUANOS

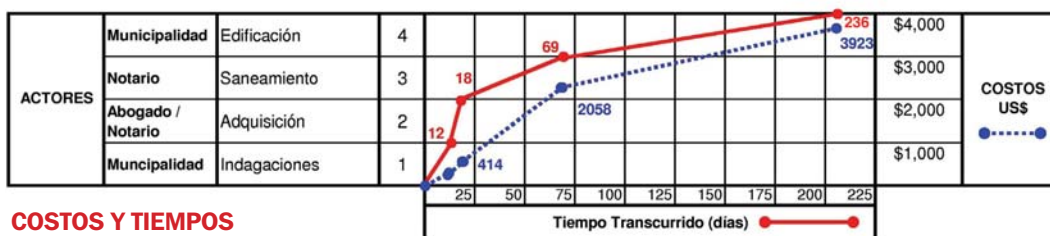
Los hallazgos de esta evaluación preliminar permiten afirmar que, al igual que en la mayoría de los países en desarrollo, el sistema de propiedad de Perú no ofrece a sus ciudadanos los 6 efectos fundamentales de la propiedad:

- **Fijar el potencial de los activos:** Representando por escrito -en títulos, contratos u otros documentos- las características económica y socialmente más relevantes de los activos. Esta representación escrita asegura los intereses del propietario y también de terceras partes, clarificando responsabilidades, dando información y estableciendo las reglas y mecanismos relativos a las obligaciones involucradas. El valor potencial de los activos está justamente en su capacidad de ser representados en títulos universales y de fácil transmisión, que permite no sólo su utilización física sino una vida paralela propia como movilizador de capital.
- **Integrar información dispersa:** Juntando los diversos acuerdos extralegales sobre la propiedad en un sistema único, consistente y sistematizado de representaciones que opera dentro de un consenso nacional. Esto permite actuar en mercados expandidos con un único sistema legal de títulos y registros estandarizados.
- **Hacer fungibles a los activos:** Representándolos de manera tal que puedan ser fácilmente movilizados, resulten más accesibles al mercado y tengan mayor funcionabilidad. Esto involucra estandarizar las definiciones y representaciones de activos para facilitar una medición de bajo costo de sus atributos, la combinación de activos para alcanzar su mayor valor, la división de los activos en acciones y la valuación objetiva de las mismas, el suministro de un historial de transacciones sobre acciones, entre otros.
- **Hacer responsables a las personas:** Cambiando la legitimidad de derechos de propiedad protegidos por acuerdos politizados vigentes sólo a nivel de las comunidades locales, por la legitimidad y protección de derechos de propiedad bajo el imperio impersonal de la ley. Esto desmasifica a los poseedores de activos, pues vincula cada activo con sus propietarios de manera tal que éstos puedan ser individualmente identificados y localizados, y por lo tanto, pierdan su anonimato. Se alienta la confianza entre los ciudadanos al poder ellos utilizar la propiedad para crear una garantía adicional al cumplimiento de contratos, sean éstos comerciales o financieros.
- **Poner a las personas en red:** Creando el marco institucional que permita conectar a bajo costo, todos los activos y sus titulares con un mercado expandido en el que puedan combinarse con otros agentes para múltiples fines y desarrollo de productos. Ello a través de registros, cadenas de empresas y otros sistemas de integración empresarial de servicios varios, entre ellos los fiduciarios y los de seguros, que reduzcan los costos de transacción y los riesgos.
- **Proteger las transacciones:** Asegurando no sólo los activos sino su utilización económica, a través de mecanismos que brinden información al mercado sobre el camino que han seguido las representaciones de esos activos, pasando de un propietario u acreedor a otro, creando una cadena de buena fe y confianza para compradores, inversionistas y terceros en general, lo que permitirá obtener el mayor valor de intercambio del activo.

Como ilustración de la desconexión existente entre el sistema de propiedad peruano y las necesidades de la mayoría de la población, presentamos el siguiente ejemplo:

ACCESO A DERECHOS DE PROPIEDAD FUNGIBLES:

¿Qué implica obtener un terreno, registrarlo y construir su vivienda siguiendo todos los requerimientos de la ley?



- Seguir el procedimiento le significa al ciudadano 236 días e invertir unos US\$ 3,923 (54% del Ingreso Nacional Bruto per cápita).
- Este es el caso típico para el peruano que adquiere un terreno de un vendedor que no cuenta con un título firme. El proceso involucra: la compraventa del terreno, el saneamiento de la titularidad hasta su inscripción y la obtención de la licencia de construcción.

Además de las consecuencias económicas descritas, el no contar con un sistema de derechos de propiedad, produce efectos sociales específicos a Perú:

- La dificultad de lidiar con el cultivo de la hoja de coca, ya que la única manera de resolver este problema es mediante la sustitución de la hoja coca por cultivos rentables. Sin embargo, los cultivos sustitutorios requieren de una organización de la tierra y la producción tales que sólo se pueden conseguir si los campesinos gozan de títulos de propiedad registrados que les permitan integrarse como empresarios privados a una economía de mercado legal.
- Un incremento de la actividad terrorista con fuertes nexos con el narcotráfico ya que la falta de un marco institucional que reconozca y proteja los activos de los pobres, representa una oportunidad para que los terroristas asuman este rol y entonces pueden usarlo para ganarse la adhesión de los excluidos.
- Una intensa tensión social entre los grupos indígenas y el Estado porque cuando no se cuenta con títulos de propiedad, los indígenas están en situación de desventaja para hacer valer sus derechos. No es casualidad que las manifestaciones y los levantamientos se concentren en las zonas con mayor concentración de indígenas y donde existe una incipiente presencia del Estado.
- La dificultad para combatir la violencia urbana porque sin registros de propiedad las autoridades policiales carecen de información suficiente para prevenir y perseguir el delito.

- Una alta migración de peruanos al extranjero y la pérdida de capital humano importante debido a la incapacidad del Estado de incorporar a sus ciudadanos en un sistema legal inclusivo y brindarles las herramientas institucionales para que sus empresas puedan desarrollarse en una economía de libre mercado.

El impacto en el Perú de las reformas sobre titulación en los 90

Beneficios económicos

- Entre 1996 y 2002, COFOPRI produjo 1.3 millones de títulos individuales registrados. La formalización se redujo de 7 años a 45 días porque los pasos administrativos se redujeron de 207 a 30. Las oficinas que intervenían pasaron de ser 54 a sólo 4. El costo promedio del título cayó de US\$ 2.156 a US\$ 49.
- El monto de hipotecas pasó de US\$ 66 millones en el 2000 a US\$ 105 millones en el 2002.
- El valor de las propiedades tituladas se incrementó en un 25%.

Beneficios sociales

- Aumentó el número de mujeres en el mercado laboral, pues desapareció la necesidad de quedarse en el inmueble para cuidar la posesión extralegal.
- Se redujo los conflictos de herencia, matrimonio, divorcio y registro de nacimiento por la simplificación de sus trámites.
- Mejoró la inversión en programas sociales, pues el gobierno contaba con información socio-económica más precisa a partir de las titulaciones prediales.

Beneficios políticos

- Se restauró la presencia y legitimidad del Estado en zonas de bajos recursos.

Los factores del éxito de la reforma

- Sólida capacidad local para implementar la reforma. Desde 1985 el ILD lideró las investigaciones, discusiones públicas y la formulación del programa nacional de formalización de la propiedad. Si bien no ejecutó directamente el proyecto -salvo los planes piloto-, personal clave que lideró el programa había sido capacitado por el ILD.
- La reforma implementó una estructura organizacional con autonomía administrativa, reglas flexibles y diferentes áreas operacionales con funcionarios de nivel medio. Se evitó la corrupción mediante la diversificación en distintas personas de la responsabilidad del otorgamiento de un título, dificultándose así la manipulación de los resultados.
- El control de la calidad y la auditoría se realizaban con facilidad porque el trabajo era documentado en formatos estándar o directamente informatizados.
- Una poderosa estrategia de comunicación posibilitó el consenso político necesario para las reformas.
- Efectivos mecanismos de participación ciudadana y control social fortalecieron la legitimidad del programa.
- Soluciones innovadoras aseguraban la respuesta del gobierno incluso en situaciones adversas. COFOPRI trabajaba los domingos para que los pobladores no dejen de trabajar durante la semana para ayudar en la titulación de sus predios.
- Se facilitó la obtención de documentos de identidad para los pobladores de menos recursos.

3.b | **Obstáculos del marco legal que regula la empresa**

Estos son algunos de los retos identificados que enfrenta el marco legal que regula el acceso y operación de la empresa formal en Perú:

- Los requisitos, tiempos y costos para adoptar un tipo societario o una personería jurídica, inclusive aquellas diseñadas para la micro y pequeña empresa, son discriminatorios para los más pobres. El costo de iniciar una empresa formal es bastante alto y dobla la Remuneración Mínima Vital vigente en el país. De ahí la decisión de un gran número de empresarios de trabajar como empresas unipersonales y parcialmente formales.
- Los registros administrativos de carácter general son de trámite sencillo, no son muy onerosos o no tienen costo como el RUC ante SUNAT. Los que sí pueden llegar a ser onerosos y de trámite más complejo son los registros sectoriales.
- La obtención de la licencia municipal de funcionamiento resulta bastante compleja por la cantidad de requisitos que cumplir.
- Los empresarios mencionan como una de las principales barreras a la formalización, el certificado de seguridad, por el excesivo tiempo que toma obtenerlo. Además es sumamente difícil subsanar las observaciones que formulan los inspectores, dentro del plazo que otorgan.
- El demandante debe realizar una fuerte inversión para seguir un proceso judicial de ejecución de títulos valores o de hipoteca. Los procesos se dilatan excesivamente por la posibilidad de desarrollar diversas maniobras dilatorias. Estos procesos incentivan el incumplimiento de obligaciones, reducen la oferta de crédito y elevan los costos de ejecución de las transacciones.
- A pesar del relativo éxito del proceso arbitral en los grandes conflictos corporativos, las micro y pequeña industrias no utilizan este mecanismo debido a su alto costo, la falta de difusión sobre sus beneficios y la ausencia de centros de arbitraje para este segmento del mercado.
- La falta de preparación de los jueces en técnicas de conciliación y la arraigada práctica del litigio judicial entre los peruanos convirtió la audiencia de conciliación judicial en un mero trámite del proceso. La conciliación extrajudicial obligatoria también se considera un fracaso absoluto. A pesar de que los conciliadores están capacitados técnicamente, este sistema no ha mostrado un beneficio sustancial en la reducción de los procesos judiciales ni en la solución de los conflictos; se trata sólo de una carga para el inicio del proceso judicial, constituyéndose en un elemento que aumenta el costo de ejecución (en tiempo y dinero) de las transacciones.

Para ilustrar la brecha existente entre el sistema legal que regula la actividad empresarial y las necesidades de la mayoría de los empresarios, presentamos dos ejemplos:

Las consecuencias de no contar con un marco legal que regule adecuadamente el funcionamiento de las empresas se expresan en:

- **Limitado desarrollo empresarial** que restringe las oportunidades de empleo especialmente para los jóvenes, creando un clima de exclusión asociada a la violencia urbana.
- **Marginación de los beneficios de la globalización** a las empresas que no pueden identificarse y operar legalmente, evitando que la mayoría de los peruanos pueda participar de los beneficios de los tratados de integración comercial.
- **Empresas sin jerarquías:** Las empresas peruanas típicamente operan en entornos que entremezclan familia, vecinos y paisanos. Al estar excluidas de un marco normativo que permita establecer su estructura jerárquica, definiendo derechos y deberes de los accionistas, no logran centralizar las decisiones, operar bajo una gestión profesional, ni dividir el trabajo para volver más productiva su empresa.
- **Empresas ocultas y con plantas atomizadas:** Para evitar las fiscalizaciones, las empresas tienen que hacerse invisibles a las autoridades, para lo cual mantienen pequeño el tamaño de su planta y prefieren dispersar sus activos y operaciones, muchas veces operando en sus casas. La atomización elude los costos reguladores, pero incrementa los costos de supervisión y las obliga a participar en un círculo de corrupción con los funcionarios públicos.
- **Empresas sin economías de escala y alcance:** Las empresas extralegales no tienen una identidad legal incorporada en un título estandarizado a nivel nacional y global que informe quiénes son sus dueños, cuáles son sus activos y qué representan su marca y razón social. Por ello les es difícil contratar trabajadores ajenos al círculo de confianza personal, realizar transacciones con terceros o desarrollar asociaciones con otras empresas. Esto las obliga a participar en negocios donde no pueden reducir los costos unitarios por volumen de producción, ni por diversificación de productos.
- **Empresas sin liquidez por la falta de representaciones de valores económicos.** Los empresarios extralegales no tienen acceso a los distintos instrumentos del derecho formal que representan derechos de propiedad sobre activos como registros, títulos, valores, acciones y contratos. Por eso no pueden entregar acciones a cambio de inversión líquida, o aportes en activos, o cuentas por cobrar de otros socios en letras y otros valores documentados. Su único acceso al crédito es por la vía extralegal, incrementando el costo y exponiéndoles a grandes riesgos.
- **Empresas sin capital por falta de protección a socios capitalistas.** Las empresas extralegales no gozan de los instrumentos institucionales que eviten que los socios que manejan la empresa se comporten oportunista o abusivamente. No operan con directores independientes, mecanismos para cuestionar legalmente decisiones controvertidas de la administración, ni con reglas estándar que establezcan claramente los derechos de los socios. Por ello, les es difícil acceder al capital que podrían aportar socios potenciales no interesados en gestionar el negocio.

- **Empresas sin acumulación ni sucesión de capital.** Al no constituir la empresa una entidad con patrimonio autónomo, el capital aportado por un socio puede ser retirado repentinamente arruinando el negocio para el resto, lo que dificulta la acumulación de capital y desincentiva asociarse para hacer empresa. Además, si el empresario original se retira o muere, la empresa como unidad productiva desaparece, lo cual impide que siga en marcha independientemente del propietario, acumulando conocimiento, capital e historial empresarial propio.
- **Empresas sin posibilidad de reducir o manejar riesgos.** Sin la separación patrimonial que ofrece la ley, la empresa responde por las obligaciones personales de sus dueños, su riesgo financiero se eleva, se dificulta su acceso al crédito y se obliga a sus acreedores a gastar en buscar información sobre los antecedentes de los propietarios. Asimismo, al no poderse limitar legalmente la responsabilidad de los propietarios frente a las deudas de la empresa, el patrimonio personal y familiar de los socios se encuentra en permanente peligro, lo que incentiva inversiones de bajo riesgo que a menudo son de bajo retorno. Esto también impide separar distintos negocios en empresas independientes, para así diversificar los riesgos y acceder al crédito.
- **Empresas vulnerables.** Para ocultarse, las empresas extralegales privilegian el uso de efectivo, no operan con bancos y mueven moneda física por la ciudad entre sus varias plantas y locales de proveedores, volviéndose vulnerables ante la delincuencia.

4 | Oportunidades para Perú

Este estudio preliminar de la extralegalidad en Perú ha sido realizado por el Instituto Libertad y Democracia (ILD) de Lima, Perú, a pedido del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y del Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN). Es un esfuerzo que es resultado de dos semanas de investigación de gabinete, seguidas de dos semanas de investigación en el campo, con el aporte de aproximadamente un centenar de personas conocedoras del tema en Perú.

El informe no pretende ser una imagen fiel y exhaustiva de la extralegalidad peruana. Es sólo un botón de muestra, cuyos resultados coinciden con aquellos obtenidos en investigaciones previas del ILD en Perú y en otros países en desarrollo luego de estudios más completos, que generalmente requieren entre dos a tres años de trabajos intensos.

Es claro que para lograr un desarrollo satisfactorio que brinde bienestar a la mayoría de sus ciudadanos, el Estado peruano debe avanzar en varios campos a la vez: educación, salud, desarrollo de infraestructura física, etc. Pero si también aspira a que la mayor parte de su población participe directamente en la creación de la riqueza, es obvio que no podrá lograrlo sin que se identifique las causas precisas por las cuales los activos de la mayoría de peruanos no están sirviendo para obtener crédito, para captar inversión y generar valor agregado. No podrá integrar a la mayoría de la población en el desarrollo económico si no se logra entender por qué los empresarios no pueden establecer jerarquías empresariales que permitan incrementar la productividad sin arriesgar su patrimonio familiar, o cómo establecer reglas claras para proteger sus inversiones y hacer cumplir las obligaciones contraídas.

El conocimiento profundo de las causas de la extralegalidad permitiría liberar la indiscutible energía empresarial que despliegan con imaginación y esfuerzo los que hoy en día son pobres y pequeños empresarios, ayudándolos a darle vida a su capital muerto. Ello permitiría, además, superar otros desafíos tales como lograr una integración ventajosa con la economía legal nacional y global, articular una capacidad de respuesta a la incidencia de desastres naturales, alcanzar el crecimiento económico sin daño ecológico y desactivar las causas de la violencia social.