



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



Reporte de la investigación en Haití

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

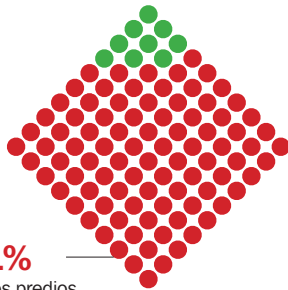
1 La extralegalidad en Haití:	
¿Cuántos viven en ella, dónde están, qué les falta?	5
2 El mundo extralegal y algunas de sus prácticas	7
3 Los obstáculos legales que explican la extralegalidad y sus consecuencias	11
3.a. Obstáculos del sistema de propiedad	11
3.b. Obstáculos del marco legal que regula la empresa	14
4 Oportunidades para Haití	19

1 | La extralegalidad en Haití:

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

El 91% de los predios urbanos (1.8 millones de predios), el 95% de la superficie rural (cerca de 864,664 Has.) y el 99% de las empresas en Haití (311,000 empresas) son extralegales por estar excluidos 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

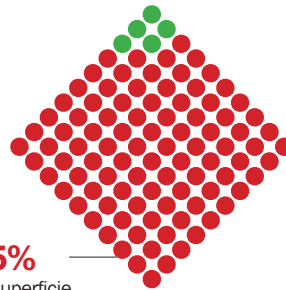


91%
de los predios
son poseídos
extralegalmente

SON EXTRALEGALES:

- Viviendas en ocupaciones de facto en tierras del Estado o privadas, realizadas de manera paulatina y pacífica o masiva y violenta.
- Viviendas adquiridas legalmente pero sin títulos de propiedad o con problemas de titulación por defecto en el tracto, sucesiones indivisas, etc.
- Viviendas adjudicadas por el Estado pero sin títulos o con títulos que establecen limitaciones a la transferencia y/o uso económico.
- Viviendas en tierras privadas parceladas irregularmente.
- Viviendas subarrendadas o subdivididas en terrenos dados en fermage por el Estado, para fines rurales.

SECTOR RURAL

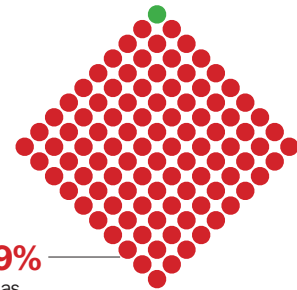


95%
de superficie
rural es poseída
extralegalmente

SON EXTRALEGALES:

- Parcelas en ocupaciones irregulares (pacíficas o violentas) de tierras agrícolas estatales o privadas.
- Parcelas privadas sin títulos o con defectos de titulación por subdivisiones irregulares.
- Parcelas en tierras dadas en fermage por el Estado, subdivididas o subarrendadas, sin autorización.
- Parcelas adjudicadas por la reforma agraria, con titulación incompleta.
- Parcelas con limitaciones a su transferencia.

SECTOR EMPRESARIAL



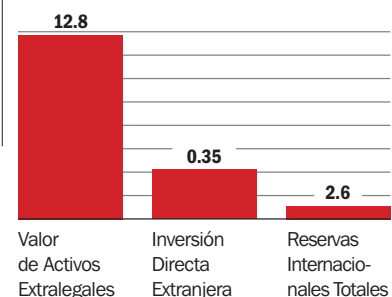
99%
de las
empresas operan
extralegalmente

SON EXTRALEGALES:

- Empresas sin permisos ni registros sectoriales del gobierno central.
- Empresas sin autorizaciones de operación de nivel municipal.
- Empresas operadas por comerciantes individuales que carecen de responsabilidad limitada.
- Empresas operadas por sociedades no registradas (irregulares).

INDICADORES HAITIANOS

Cifras en miles de millones de dólares



El total de activos extralegales tiene un valor cercano a los US\$ 12.8 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 5 veces las Reservas Internacionales Totales en 2003, 37 veces la Inversión Directa Extranjera y 1.6 veces la Asistencia Oficial para el Desarrollo recibida en el período 1974-2003.

La economía extralegal es muy grande no sólo por el volumen de sus activos, sino también porque cerca del 91% de la población haitiana desarrolla por lo menos parte de 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 hagan posible:

- 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 extralegales. 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 intervención de los Jueces de Paz: formas extralegales de acreditación de derechos de propiedad

- Don Joseph es propietario de un predio en Petión-Ville y quiere arrendarlo a don Elisnor. Dado que su vivienda es extralegal, y a que los costos de regularizar su situación resultan prohibitivos, debe recurrir a mecanismos extralegales para dar seguridad a dicha transacción.
- El contrato ha sido redactado en papel timbrado (el que suelen usar los notarios para documentos oficiales) y legalizado ante un Juez de Paz, que verifica la identidad de las partes y da fe de la existencia del contrato.
- La práctica reseñada confiere un cierto grado de seguridad legal para las partes obtenido a un bajo costo y, en tal medida, es una práctica eficaz. Sin embargo, es claro que se trata de una alternativa con serias limitaciones, que no garantiza la validez de la cadena de transacciones realizadas sobre el bien ni da total seguridad a las partes en relación a la oponibilidad y vigencia efectiva del contrato.



FIGURA 1. CONTRATO DE ARRENDAMIENTO CELEBRADO ANTE EL JUEZ DE PAZ DE PETIÖN-VILLE.

EJEMPLO 2: PRÁCTICAS EXTRALEGALES SOBRE FORMAS ORGANIZACIONALES

Mecanismos asociativos extralegales: un cluster de empresarios textiles

- El Instituto Nacional de Desarrollo de la Costura (L'Institut National de Développement de la Couture), INDEPCO, es una organización no gubernamental que originalmente tenía por objeto fomentar la actividad textil en Haití prestando asesoría a micro y pequeños empresarios textiles.



VISTA DE UNO DE LOS TALLERES ASOCIADOS A INDEPCO.

- Pero INDEPCO en realidad funciona como una estructura alrededor de la cual diversos empresarios se han asociado para hacer más eficiente su actividad. En efecto, bajo el paraguas de INDEPCO, casi 600 empresarios haitianos realizan compras conjuntas de materias primas, se organizan y dividen el trabajo, centralizan el manejo de contratos, se relacionan con clientes y publicitan sus productos.
- El recurrir a asociarse bajo la protección del INDEPCO les ha permitido a estos empresarios textiles lograr ventajas y ampliar sus mercados. No obstante, cada uno de ellos no adopta una estructura legal para desarrollar su actividad empresarial. Esta intermediación soluciona un problema inmediato, pero no les permite captar capital, tomar decisiones ágiles para su empresa, capitalizar su prestigio y calidad, distribuir utilidades, transferir libremente sus participaciones, entre otros.

EJEMPLO 3: PRÁCTICAS EXTRALEGALES SOBRE MERCADOS EXPANDIDOS

Mecanismos extralegales de financiamiento: la importancia de las remesas desde los estados unidos de américa

- Patrick se dio cuenta de que en Haití existía una gran demanda insatisfecha de servicios de telecomunicaciones y decidió abrir un cybercafé.
- Como la situación del predio que él hubiera podido otorgar en garantía es irregular, no pudo obtener el préstamo que necesitaba ninguna empresa financiera formal.
- En ese contexto, Patrick tuvo que acudir a un préstamo personal de su hermana residente en Nueva York, ascendente a US\$ 50,000.
- Si Patrick hubiera querido cumplir con los requisitos solicitados por un banco, hubiera tenido en primer lugar que regularizar la situación de su predio, lo cual implicaba un largo y costoso procedimiento que incluye, entre otros pasos, el conseguir el acta de defunción de su madre, los certificados de nacimiento de todos sus hermanos, la partición del inmueble y registrar su propiedad.



VISTA DEL INTERIOR DEL CYBERCAFÉ DE PATRICK.

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 haitiana. 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 haitianos.

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 Haití:

- Existen leyes que restringen el uso económico de muchos predios como por ejemplo, las prohibiciones a la transferencia de predios donados por el Estado o la modificación del precio en los contratos de arrendamiento. Estas restricciones no impiden la existencia de un mercado extralegal pero restringido y sin plena seguridad legal para los contratantes.
- La ausencia de programas de formalización masiva de predios en situación irregular prácticamente condena a los predios extralegales haitianos a permanecer en dicha situación.
- El mecanismo regular de regularización de ocupaciones en terrenos de particulares es la prescripción adquisitiva. Sin embargo, es un largo y costoso procedimiento, por lo que solo se utiliza como medio de defensa frente a terceros.
- En el caso de la ocupación de terrenos de dominio privado del Estado, la regularización es prácticamente imposible. Las leyes excluyen a los bienes del Estado de la prescripción adquisitiva. En estos casos, las dos vías legales existentes, los procedimientos de *Don Nacional* y de *fermage* con posterior compraventa, son excesivamente largos y costosos e involucran autoridades de muy alto nivel.
- Los pasos para obtener una habilitación urbana y una licencia de construcción son demasiado complejos.
- Los mecanismos para adquirir propiedad, como las herencias o los contratos de compraventa involucran demasiados requisitos para que la propiedad se mantenga legal.

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

Los hallazgos de esta evaluación preliminar permiten afirmar que, al igual que en la mayoría de los países en desarrollo, el sistema de propiedad haitiano 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 movilizables, resulten más accesibles al mercado y tengan mayor funcionalidad. 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.

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

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

- La ausencia de un sistema integrado y simplificado de identificación y formalización de empresas, sin necesidad de renovaciones anuales de licencias.
- La ausencia de mecanismos de responsabilidad limitada y separación de patrimonio para las pequeñas empresas.
- La falta de mecanismos eficientes de publicidad e información sobre las empresas, sus activos, titulares y las entidades públicas vinculadas al desarrollo de sus actividades, así como incertidumbre sobre las licencias necesarias para realizar algunas actividades.
- La complejidad del sistema tributario y de los procedimientos para el cumplimiento de las obligaciones tributarias, laborales y de seguridad social.
- La falta de facilidades operativas para el cumplimiento de las labores de fiscalización de las entidades encargadas.
- La ineficiencia en los mecanismos de supervisión de cumplimiento de obligaciones (tributarias, laborales y de seguridad social).
- La ejecución de contratos de crédito comerciales requiere que el monto en cuestión sea lo suficientemente importante como para justificar un costo de casi la mitad del valor de lo adeudado.
- La imposibilidad de acceder al crédito para la mayoría de micro y pequeñas empresas haitianas debido a que los requisitos exigidos son imposibles de conseguir por las empresas o propietarios extralegales.
- La poca utilización de mecanismos alternativos de resolución de conflictos debido a que no son conocidos entre la población y porque normalmente los laudos arbitrales son impugnados ante el Poder Judicial dilatando mucho el proceso.

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.
- **Marginación de los beneficios de la globalización** a las empresas que no pueden identificarse y operar legalmente, evitando que la mayoría de los haitianos pueda participar de los beneficios de los tratados de integración comercial.
- **Empresas sin jerarquías.** Las haitianas 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 su 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 evitan 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 Haití

Este estudio preliminar de la extralegalidad en Haití 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 Haití.

El informe no pretende ser una imagen fiel y exhaustiva de la extralegalidad haitiana. Es sólo un botón de muestra, cuyos resultados coinciden con aquellos obtenidos en investigaciones previas del ILD en Haití y en otros países en desarrollo luego de estudios más exhaustivos, que generalmente requieren de 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 haitiano 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 haitianos 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.