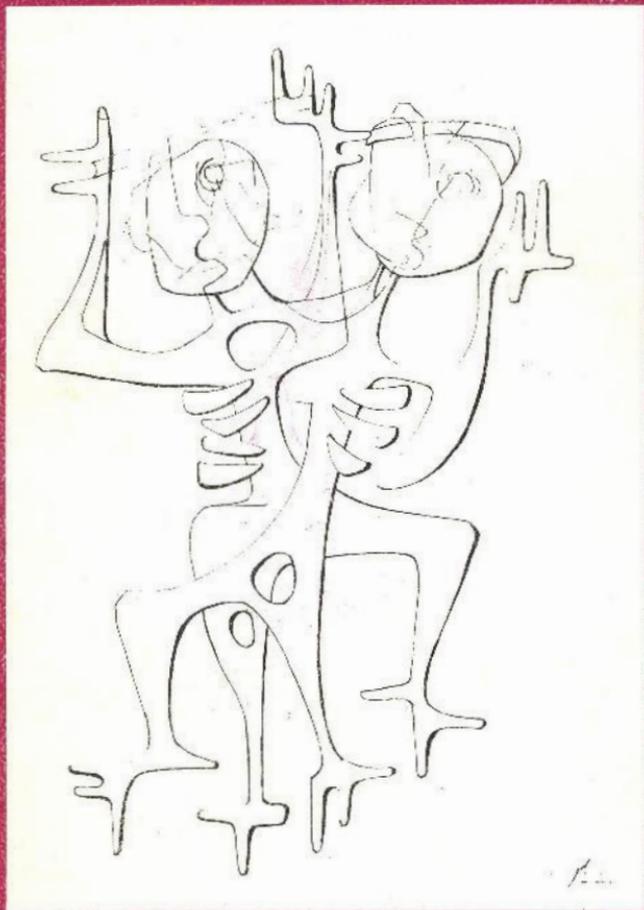


informalidad e ilegalidad: una falsa identidad



- antonio perez velasco • roberto casanovas sainz
- silvia escóbar de pabón • hernando larrazábal córdova

M-0402

CENTRO DE DOCUMENTACION
CEDLA

**INFORMALIDAD E ILEGALIDAD:
UNA FALSA IDENTIDAD**

**INFORMALIDAD E ILEGALIDAD:
UNA FALSA IDENTIDAD**

**Antonio Peres Velasco
Roberto Casanovas Sainz
Silvia Escóbar de Pabón
Hernando Larrazábal Córdova**

**LA PAZ - BOLIVIA
CEDLA**

Copyright © Organización Internacional del Trabajo 1989
Depósito Legal: 4 - 1 - 70 - 89
Editor: CEDLA - Casilla 8630 - La Paz
Portada: "Las tejedoras". Dibujo de Walter Solón Romero
Edición: Juan Carlos Orihuela
Impresores: Servicio Gráfico Quipus
Pasaje Jaúregui 2248 - Telfs. 340062 - 340650
Autor: Antonio Peres Velasco, Roberto Casanovas Sainz,
Silvia Escóbar de Pabón y Hernando Larrazábal Córdova.
Título: Informalidad e ilegalidad: una falsa identidad.

INDICE

	Pag.
PRESENTACION	i
PROLOGO	iii
INTRODUCCION GENERAL	xiii

ESTUDIO 1

ASPECTOS LEGALES DEL SECTOR INFORMAL URBANO EN BOLIVIA, por Antonio P6res Velasco.

Introducci6n.....	1
-------------------	---

I. EL MARCO GENERAL DE REFERENCIA DEL SECTOR INFORMAL URBANO	3
A. Visi6n general	3
B. Presupuestos jur6dicos b6sicos	4
1. Norma jur6dica	4
2. Derecho objetivo	4
3. Derecho subjetivo	5
4. Legislaci6n	5
5. Sujeto jur6dico	5
6. Obligaci6n	5
C. Origen, evoluci6n y estado actual	5
D. Desagregaci6n del marco legal.....	6
1. Marco legal constitutivo	6
2. Marco legal tributario	7
3. Marco legal social	7
II. MARCO LEGAL CONSTITUTIVO DEL SECTOR INFORMAL	8
A. Referencias legales	8
B. Caracterizaci6n	8
1. Origen	8
2. Objetivos	9
3. Ambito de aplicaci6n territorial	9
4. Funci6n normativa	9
5. Base de sustentaci6n	9
C. Derechos	10
D. Obligaciones	10

1. Inscripción y reinscripción en el Registro Unico Contribuyentes (RUC)	11
2. Matriculación en el Registro de Comercio	13
3. Inscripción en el Registro Nacional Artesanal	16
4. Inscripción en el Padrón Municipal de Contribuyen- tes	18
5. Suscripción de Contrato de Locación	21
E. Síntesis	23

III. MARCO LEGAL TRIBUTARIO DEL SECTOR

INFORMAL	24
A. Referencias legales	24
B. Caracterización	25
1. Origen	25
2. Objetivos	25
3. Ambito de aplicación territorial	25
4. Campo de aplicación personal	26
5. Función normativa	26
6. Base de sustentación	27
C. Obligaciones.....	27
1. Enumeración	27
2. Efecto	31
D. Síntesis	32

IV. MARCO LEGAL SOCIAL DEL SECTOR IN-

FORMAL	33
A. Relaciones de trabajo	33
1. Referencias legales	33
2. Caracterización	34
3. Obligaciones	37
4. Efectos	46
5. Síntesis	46
B. Seguridad Social	47
1. Referencias legales	47
2. Caracterización	47
3. Obligaciones	50
4. Efectos	53
5. Síntesis	54

	Pag.
V. CONCLUSIONES	55
A. Orden constitutivo	55
B. Orden tributario	56
C. Orden social	57

ESTUDIO 2

INFORMALIDAD E ILEGALIDAD: UNA FALSA IDENTIDAD , por Roberto Casanovas Sainz	61
Introducción	63
I. EL SECTOR INFORMAL URBANO EN BOLIVIA: UNA CARACTERIZACION GLOBAL	65
A. Crisis económica y cambios en la situación del empleo	65
1. El crecimiento del desempleo abierto	66
2. Recomposición en la estructura sectorial de la fuerza de trabajo	67
B. Nueva Política Económica y crecimiento del sector informal	75
II. NIVELES DE COBERTURA Y COSTOS DE LA LEGALIDAD	80
A. Principales registros nacionales y municipales	80
1. Registro Nacional Unico de Contribuyentes (RUC)	80
2. Registro Nacional de Comercio	82
3. Registro Nacional de Pequeña Industria y Artesanía	91
4. Padrón Municipal de Contribuyentes	93
B. Cobertura impositiva nacional y municipal	95
1. Número de contribuyentes y niveles de recaudación en el Régimen Tributario Simplificado	96
2. Impuestos municipales	100
C. Costos de la legalidad	107
1. Costos de constitución legal	109
2. Costos tributarios y de funcionamiento	110
3. Costos laborales y de seguridad social	112

	Pag.
III. VENTAJAS E INCONVENIENTES DE OPERAR EN LA ILEGALIDAD: UNA VISION GLOBAL	114
A. Ventajas de operar en la ilegalidad	115
B. Inconvenientes de la ilegalidad	118

ESTUDIO 3

LOS ESTABLECIMIENTOS INFORMALES ANTE LA LEY (Análisis Microeconómico), por Silvia Escóbar de Pabón	121
Introducción	123
I. CARACTERISTICAS DEL FUNCIONAMIENTO DE LAS UNIDADES ECONOMICAS	127
A. Constitución de las unidades económicas	127
B. Las condiciones actuales de funcionamiento.....	128
1. La inversión en capital fijo y capital de operaciones	128
2. Puestos de trabajo, estabilidad y remuneraciones...	131
3. Producción y mercados	135
4. Ingresos y márgenes de utilidad	137
II. ASPECTOS LEGALES DEL FUNCIONAMIENTO	140
A. Obligaciones para la constitución jurídica	140
1. Obligaciones legales	140
2. Grado de cumplimiento	140
3. Costos monetarios y de tiempo	146
4. Rol de las organizaciones gremiales en el cumplimiento de las normas legales	147
5. Control del Estado y sus efectos	148
B. Obligaciones tributarias	149
1. Obligaciones legales	149
2. Grado de cumplimiento	149
3. Costos monetarios y de tiempo	152
4. Rol de las organizaciones gremiales	152
5. Control del Estado y sus efectos	152

	Pag.
C. Obligaciones laborales y de seguridad social	153
1. Obligaciones legales	153
2. Grado de cumplimiento	154
3. Costos de las obligaciones laborales y de seguridad social	157
4. Control del Estado y sus efectos	157
D. Grado de legalidad de las unidades económicas.....	158
1. Grado de legalidad en el ámbito de la constitución o instalación	158
2. Grado de legalidad en el funcionamiento.....	159
III. COSTOS DE LEGALIDAD Y CAPACIDAD DE ABSORCION	161
A. Costos nominales y costos efectivos	161
B. Costos legales y costos de producción	163
C. Costos legales y capacidad de absorción	166
IV. EFECTOS DE LA ILEGALIDAD EN EL FUNCIONAMIENTO	172
A. Efectos sobre la reinversión	172
B. Efectos sobre la contratación de mano de obra y la estabilidad laboral	173
C. Efectos sobre el acceso al mercado y a los programas de promoción y fomento	174
V. CONCLUSIONES	176
ESTUDIO 4	
LEGALIDAD: ¿CONDICION DEL EXITO ECONOMICO EN EL SECTOR INFORMAL URBANO?.	
por Hernando Larrazábal Córdova.....	179
Introducción.....	181

I. CONDICIONES GENERALES PARA EL DESARROLLO DEL SECTOR INFORMAL URBANO	185
A. Las condiciones generales como producto histórico ...	186
1. A partir de las formas de comportamiento económico	186
2. La forma de cristalización institucional y legal ...	191
B. Las condiciones coyunturales generadas por la Nueva Política Económica (NPE)	195
1. Principales efectos de la NPE en las condiciones de funcionamiento del sector	195
2. Condiciones previsibles para el funcionamiento del SIU	196
C. Condiciones generales y escenarios de desarrollo exitoso de las UEI	200
1. Escenario A	201
2. Escenario B	203
II. CARACTERÍSTICAS DE FUNCIONAMIENTO DE LAS UEI EXITOSAS	207
A. Características de las UEI al inicio de las actividades.	207
1. Aptitudes y conocimiento del mercado	208
2. La dotación de capital	210
3. Forma de organización del trabajo	211
4. Tipo de mercados de inserción inicial	213
5. Cumplimiento de las normas legales para la instalación	214
B. Factores intervinientes en la consolidación de las UEI	216
1. Procesos de acumulación y cambios de comportamiento de las UEE.1	220
2. Procesos de acumulación y cambios de comportamiento de las UEE.2	254
III. CONCLUSIONES	266
A. Acerca de las características iniciales de las UEE	266

	Pag.
B. Acerca de los factores internos de la consolidación....	267
C. Acerca de las condiciones generales.....	270

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES DE POLITICA

CONCLUSIONES	275
A. Importancia del SIU	275
B. Ausencia de políticas orientadas al SIU	277
C. Aspectos legales del SIU	277
1. Nivel constitutivo	278
2. Nivel tributario	279
3. Nivel laboral y social	279
4. Nivel de cobertura y capacidad de fiscalización.....	280
RECOMENDACIONES DE POLITICA	284
A. Los lineamientos generales	284
B. Recomendaciones específicas	285
BIBLIOGRAFIA GENERAL	289

PRESENTACION

En el mes de Abril de 1988, y en el marco de una investigación comparativa realizada a nivel latinoamericano, el Programa Regional del Empleo para América Latina y el Caribe (PREALC), dependiente de la oficina Internacional del Trabajo (OIT), encargó al Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario (CEDLA), la realización de un conjunto de estudios sobre el tema de los aspectos legales del sector informal urbano.

Resultado de ese importante trabajo de investigación, nuestro Centro tiene en esta oportunidad la especial satisfacción de presentar un nuevo aporte en la temática relativa al sector informal urbano, que introduce el tratamiento de los aspectos jurídico - legales e institucionales inherentes a la actividad informal urbana.

Estos estudios, concentrados en el análisis de aspectos normativos e institucionales, tiene en el momento actual una doble importancia. Por una parte, enriquece la reflexión teórica y la información cuantitativa referida al sector, y, por otra, al llegar a importantes conclusiones sobre el tema de la informalidad - ilegalidad, adquiere una indudable significación política.

En efecto, el trabajo realizado contribuye a desvirtuar la falsa identidad entre informalidad e ilegalidad y ratifica, una vez más, que lo jurí-

dico-legal se explica a partir de lo económico - social, y que la informalidad se expresa en formas particulares de organización social del trabajo de determinadas unidades económicas y no en la ruptura del ordenamiento legal vigente.

A la luz de los hallazgos de este nuevo aporte, el "intervencionismo" estatal, con su pesado y frondoso sistema legal, que para las corrientes no liberales constituye la piedra de toque en la generación y expansión del sector informal urbano, no asoma tan temible y fatídico.

Por el contrario, la realidad pone en evidencia una gran debilidad estatal en materia de control del cumplimiento de las disposiciones legales en general, y, más aún, en lo concerniente al diseño y ejecución de políticas de apoyo y fomento a las pequeñas unidades económicas y al establecimiento de instrumentos legales diferenciados y especializados.

En consecuencia, el problema parece más bien radicar en la necesidad de reorientar el rol del Estado hacia el establecimiento y regulación de condiciones apropiadas para que el sector informal, partiendo de reconocer su vulnerabilidad frente a otros sectores de la economía, cuente con mecanismos adecuados de promoción y fomento.

Al presentar esta nueva publicación, dejamos expresa constancia de nuestro invariable propósito institucional de seguir contribuyendo en la generación de análisis y propuestas alternativas sobre esta temática; pero, asimismo, de estimular el debate científico y político, en momentos en que algunas corrientes políticas y económicas -impulsoras del actual modelo económico exclusivista- pretenden ganarse la adhesión social y el voto de los trabajadores informales.

Para concluir, expresamos nuestro especial reconocimiento y agradecimiento a PREALC / OIT por permitirnos efectuar la publicación del estudio que nos encargara, y a todas las instituciones públicas y privadas y personas, que de una u otra manera, han posibilitado la concreción de este esfuerzo.

La Paz, Enero de 1989

Antonio Péres Velasco
Director del CEDLA

PROLOGO

En los últimos años, casi todas las certezas que teníamos acerca del progreso económico y social han sido puestas en discusión, fuertemente cuestionadas o, directamente, destruidas. Las profundas mutaciones tecnológicas, sociales y políticas -producidas o en proceso de desarrollo- van más allá de nuestra capacidad para aprehenderlas y procesarlas. En parte porque los hechos van adelante, pero también porque -como decía Braudel- las ideas son cárceles de larga duración, no hay explicaciones claras para lo que está sucediendo; de un mundo de certezas hemos pasado, casi sin transición alguna, a uno de perplejidad e incertidumbre.

Los paradigmas ahora en crisis partían del axioma del progreso económico ilimitado: tasas de crecimiento elevadas y superiores a los incrementos de productividad harían posible -y en los países más desarrollados convertirían en una meta lógica y descontada- el pleno empleo; energía a bajo costo como base de este crecimiento; recursos naturales aparentemente inagotables; expansión constante del intercambio, no obstante las fluctuaciones -muchas veces a la baja, pero por largos períodos también al alza- de los precios de los productos primarios; tipos de cambio fijos y, por ende, estabilidad del sistema

monetario y de pagos internacional. Tales eran los pilares, no sólo ideales sino en más de un sentido reales, sobre los que se edificó el orden económico de las tres primeras décadas de la posguerra.

Aun las críticas más serias a ese orden, como la tempranamente elaborada por Prebisch hacia 1950, aceptaban la idea del progreso económico ilimitado como un dato de la realidad. Más que de crecimiento del producto y la productividad, el problema era de apropiación inequitativa de sus frutos, tanto entre países -en particular en las sociedades periféricas y en buena medida ligado a las condiciones del intercambio desigual- como entre clases y sectores sociales. Postulando la industrialización sustitutiva como medio para modificar las condiciones y los efectos del intercambio desigual, se reconocía la viabilidad del camino seguido por los países desarrollados. Las naciones avanzadas -había anticipado Marx casi un siglo antes- no hacen sino mostrar a las naciones atrasadas el espejo de su porvenir.

La experiencia latinoamericana de las tres décadas anteriores a la crisis actual pareció confirmar la veracidad de la predicción. En efecto, la característica principal de ese largo período fue el alto y sostenido crecimiento económico registrado por la mayoría de los países de la región, sólo interrumpido por breves fluctuaciones cíclicas, que se alcanzara como resultado tanto del esfuerzo de inversión como de la disponibilidad de financiamiento externo.

Sustentando una alianza reformista entre los nuevos sectores empresariales, las clases medias en ascenso y la clase obrera en rápida expansión, la crítica prebischiana sentó las bases teóricas para un proyecto económico-político de la periferia que, más que antagonizar con el centro, trató de compartir con éste las oportunidades y los beneficios del desarrollo.

En este contexto de crecimiento -que en América Latina se expresara en una tasa anual promedio de aumento del producto del 6%-, las fluctuaciones cíclicas eran de corta duración y -con escasas excepciones- no demasiado significativas. La experiencia ganada desde la Gran Depresión y el éxito logrado en los países centrales con el

manejo keynesiano de las políticas fiscales y monetarias, posibilidad evitar la repetición de crisis internacionales generalizadas. En los países periféricos, las fluctuaciones se asociaron con estrangulamientos del balance de pagos, pero con un restablecimiento relativamente rápido -y por consiguiente sin costos recesivos prolongados- del equilibrio externo.

Todo esto cambió a mediados de los años setenta. El axioma del progreso económico ilimitado se quebró junto con la convicción de que las crisis cíclicas pueden enfrentarse con métodos keynesianos; es que, como se puso en evidencia después del primer shock petrolero de 1973, la crisis no es cíclica sino esencialmente estructural y tecnológica. Sectores productivos enteros viven una declinación inevitable, al tiempo que la distancia entre crecimiento y ocupación nunca ha sido tan grande en los países desarrollados; el progreso tecnológico y el crecimiento de la productividad, que en los años cincuenta y sesenta no resultaban en absoluto problemáticos, están dando lugar ahora a una completa reestructuración de los procesos productivos y de las condiciones a largo plazo del mercado de trabajo. Bajo el signo de una creciente desocupación tecnológica, surge el problema del agotamiento del trabajo en la sociedad capitalista. Sólo en los países industrializados de Occidente, que hasta hace poco más de una década sufrían de escasez de mano de obra, hay ahora más de 30 millones de desocupados.

En los países periféricos, como los latinoamericanos, los efectos de la crisis se presentan con ribetes mucho más dramáticos. La modernización experimentada desde la posguerra -y en algunos casos, como el de Bolivia, más tarde aún- fue acelerada pero incompleta. Para el conjunto de la región, entre 1950 y 1980 la generación de empleo en las actividades urbanas modernas alcanzó un promedio anual de 4.1%, en tanto que en la industria manufacturera, el crecimiento fue de 3.4%. En el caso boliviano -como la evidencia recogida en este libro sugiere- esa expansión de los sectores urbanos modernos parece haber sido más rápida aun. Esto habla del extraordinario dinamismo de la época. Sin embargo, esa modernización estaba lejos de completarse -y en Bolivia ciertamente muy lejos- cuando sobrevino la crisis. Hacia

1980, alrededor del 38% de la fuerza de trabajo latinoamericana estaba todavía ocupada en actividades de muy baja productividad, tanto en zonas rurales como urbanas. En Bolivia esa proporción superaba -largamente, con toda probabilidad- la mitad de la población económicamente activa. Es en esa amplitud de los sectores rezagados -o si se quiere en la insuficiencia relativa de los sectores modernos- donde radica el núcleo de la pobreza -para muchos indigencia- que afecta a vastas capas de la población.

La persistencia de tan voluminosos sectores rezagados se explica, en buena medida, por su elevado nivel inicial *vis à vis* el tamaño original relativamente reducido de los sectores modernos. Aun creciendo a tasas tan fuertes como las indicadas, estos últimos no pudieron absorber sino a una fracción menor del aumento de la oferta de fuerza de trabajo. Resulta obvio en estas circunstancias, que esos contingentes, pertenecientes en su mayor parte a los estratos más pobres de la población, no pueden permanecer desempleados por períodos más o menos prolongados a la espera de eventuales oportunidades de empleo en los sectores modernos. La necesidad de obtener algún ingreso y lo extendido de la cola en éstos, determinan que deban autogenerar sus oportunidades de ocupación, desde luego en los sectores rezagados.

Pero además de su persistencia, la otra característica del excedente laboral -excedente en relación al proceso de acumulación capitalista-, es su carácter crecientemente urbano. Las estimaciones disponibles para América Latina indican que la proporción de los ocupados en los sectores rezagados pertenecientes al sector tradicional rural, declinó desde casi tres cuartos del total en 1950 a menos de la mitad en 1980. Desde luego, esa caída se correspondió con un aumento proporcional del peso de los sectores rezagados urbanos, principalmente el sector informal urbano y, en menor medida, el servicio doméstico. La importancia de estos últimos, en el caso boliviano, se pone de manifiesto en las estimaciones elaboradas por el CEDLA -presentadas en el segundo estudio de este libro-, que demuestran que hacia mediados de la década pasada, es decir, en pleno proceso de modernización, el 44.5% de la PEA urbana estaba empleada en actividades informales, proporción

ésta que se eleva al 55.7% si se adiciona el servicio doméstico. Como se verá enseguida, ese peso -en especial el del sector informal- ha aumentado considerablemente en esta década.

El proceso de modernización parcial experimentado por la estructura productiva, predeterminó los efectos de la crisis sobre el mercado de trabajo: por una parte, una proporción significativa del mercado -que en Bolivia comprende más del 40% de la PEA urbana- reaccionó de manera similar a los países más desarrollados, haciendo que el desempleo abierto y el subempleo visible -que históricamente no habían tenido mayor incidencia- pasaran a ser problemas importantes; por el otro, los grandes sectores de ocupados en actividades de baja productividad, al tiempo que se expandieron todavía más, reaccionaron con formas invisibles propias del subdesarrollo, en particular con caídas de ingresos que ya eran muy magros, deterioro adicional de las precarias condiciones de trabajo, etc. En Bolivia, y como lo señala el CEDLA en la presente publicación, crecieron **simultáneamente** el desempleo abierto y la informalidad. Esta última comprende en la actualidad cerca del 60% de la PEA urbana. El desempleo, por su parte, afecta a más del 10% de los activos, con una importancia creciente entre los jefes de hogar.

La expansión del sector informal urbano, que en el sentido estricto (es decir, los sub-sectores familiar y semiempresarial) alcanzó en Bolivia a 10 puntos porcentuales en la última década, se explica porque el segmento moderno del mercado reaccionó de un modo semejante al de los países desarrollados, pero sólo en cuanto a la forma del ajuste; en cambio, en lo que respecta a la protección de los afectados por el proceso de ajuste, lejos de acceder a los subsidios sociales generalizados en los países desarrollados, debieron afrontar solos su subsistencia. Una parte importante de los desocupados se vio compelida así a buscar refugio en el segmento informal del mercado, engrosando sus ya abultadas filas e induciendo de este modo una reducción adicional de sus escasos ingresos medios. **La crisis de la modernización parcial en un contexto de persistencia del excedente estructural de mano de obra, devino necesariamente en un aumento de la precarización del trabajo.**

Pero los efectos de la crisis son mucho más profundos si se los considera desde una perspectiva de largo plazo. Ello no sólo porque ese aumento de la precarización del trabajo es la expresión de un proceso de desestructuración social y productiva; son más profundos también, porque éste, lejos de ser cíclico o de corto plazo, se inscribe en el marco de sustanciales mutaciones tecnológicas y políticas de las economías hegemónicas en la escena internacional.

Lo que es más importante, el signo de estas mutaciones permite afirmar que la eventual salida de la recesión no implica de manera alguna el retorno a la situación anterior. La declinación de sectores y procesos productivos en los países desarrollados, el surgimiento de otros completamente nuevos, el cambio de los contenidos técnicos de los procesos de trabajo, y el creciente desempleo tecnológico en ellos, no son en absoluto problemas ajenos a los países periféricos como Bolivia. Por el contrario, la integración cada vez más acentuada de la economía mundial -que no excluye sino que, por el contrario, exacerba la competencia- y la capacidad de administrar el comercio internacional que su posición hegemónica otorga a los países centrales, hacen que inevitablemente ellos tiendan a impactar las economías subordinadas de la periferia. Esa propagación de los efectos de las mutaciones estructurales no se detiene en las actividades de producción tradicional de éstas, como las extractivas; más aún, afecta de manera particularmente significativa a sus sectores "modernos" de interés exportable que, considerados desde esta escala, se tornan obsoletos, o -cuando logran mantener ventajas comparativas- suelen ser objeto de prácticas comerciales discriminatorias. Por razones semejantes, los sectores internamente modernos son incapaces de resistir la competencia externa cuando -como ha ocurrido en los últimos años- se reducen marcadamente los niveles de protección efectiva.

Las demandas provenientes del desafío tecnológico, con el consiguiente cuestionamiento de las ventajas comparativas "originales"; la internacionalización de las economías periféricas, asociada a la mayor competencia y lucha para ocupar espacios; el peso de la deuda, originada en el desajuste estructural externo que transfiere hacia el centro la mayor parte de la capacidad de ahorro; la drástica reduc-

ción -vinculada al mismo fenómeno- de las fuentes externas de financiamiento, entre los factores estructurales más importantes, hacen que la interrupción del modelo de crecimiento seguido en las últimas décadas no sea momentánea sino definitiva. No se trata, como antes, de una fluctuación cíclica, sino del agotamiento de la capacidad expansiva de ese modelo, pero sin que aún haya sido reemplazado por otro. Pensar lo contrario, es decir, volver a intentar una modernización cerrada, sería refugiarse en un mundo nostálgico, incapaz de resolver -aunque sí probablemente susceptible de agravar- los problemas sociales y distributivos que afectan a sectores tan vastos de la población.

Este previsible curso histórico que, como fácilmente puede colegirse, lleva a un aumento todavía mayor de la heterogeneidad, imprime a la sociedad una complejidad y diferenciación estructural cada vez mayor. A diferencia de lo que ocurre en los países más avanzados, aquí coexisten -enfrentándose por la disposición de los escasos recursos disponibles y acumulando sobre el Estado sus demandas particulares- clases y sectores sociales que, por su inserción y cultura productiva cualitativamente diferentes, no logran reconocerse como partes del conjunto. De no mediar una conciencia colectiva que, partiendo del reconocimiento explícito de la heterogeneidad estructural, pase por un alto grado de concertación social, la falta de articulación interna hará que el conflicto -legítimo en una sociedad abierta- se resuelva en una lucha facciosa y las relaciones sociales en polos de dominación-marginación. Va de suyo que en este dilema se engloban tanto la problemática del bienestar y la pobreza, como la factibilidad de la construcción de una sociedad democrática estable.

En esta perspectiva, el conocimiento detallado de la estructura y dinámica de funcionamiento del sector informal urbano que, como se ha señalado, emplea en Bolivia a más de la mitad de la PEA residente en las ciudades, se convierte en una necesidad imperiosa. Ello no sólo porque -no obstante su importancia- ha estado virtualmente ausente de las preocupaciones de un Estado sesgado hacia el segmento "moderno" de la estructura productiva y el mercado de trabajo; también porque, como se deduce de lo expuesto, ese segmento está aun en menores condiciones que en el pasado para resolver una problemática social

creciente. Por el contrario y aunque desde luego muy imperfectamente, el sector informal -expresivo de la insuficiente capacidad de absorción del sector moderno, pero también de la voluntad y creatividad de los marginados de la acumulación capitalista formal- ha posibilitado la subsistencia -y en franjas no despreciables el mejoramiento de las condiciones de vida- de amplias capas que, de otro modo, no podrían satisfacer siquiera sus necesidades más elementales. Ese rol, con toda probabilidad se tornará más importante aún en el futuro inmediato, y con certeza se mantendrá en la economía y la sociedad boliviana por muchos años más.

En esa necesidad de conocimiento del sector informal, ocupa un lugar destacado el de los aspectos legales dentro de los cuales -o tal vez, con mayor propiedad, al margen de los que- se desenvuelve el mismo. Parece evidente, pero es necesario validarlos empíricamente, que existe una fuerte inadecuación entre el ordenamiento legal, pensado para una economía homogéneamente capitalista y la heterogeneidad estructural de la cual el sector informal -familiar y semiempresarial- constituye una expresión mayor.

Pero además, ese conocimiento es necesario porque una apreciación en boga entre ciertos sectores (por cierto no entre los informales) tiende a identificar las condiciones de informalidad e ilegalidad, atribuyendo a las copiosas regulaciones burocráticas para la constitución y funcionamiento de las empresas el origen de las primeras. Aunque apresurada y carente de una fundamentación teórica convincente, esa apreciación también debe ser sometida a la prueba de la validación empírica.

Los investigadores del CEDLA, Silvia Escóbar de Pabón, Antonio Péres, Roberto Casanovas y Hernando Larrazábal, han emprendido exitosamente ese desafío, constituyendo el presente volumen el fruto de sus esfuerzos de investigación. Los resultados presentados -que trascienden el marco originalmente previsto y se extienden al modo de funcionamiento de las unidades económicas informales y al de los mercados en que se insertan- no sólo proporcionan aportes novedosos al conocimiento académico del tema; más

importante que ello, ofrecen herramientas concretas para el diseño de políticas específicas dirigidas a este sector tan importante y hasta ahora tan olvidado de la sociedad boliviana. La discusión pública, y ojalá la implementación de esas políticas, reviste la mayor importancia tanto para la lucha contra el atraso y la pobreza como -siendo aquella una condición necesaria de ésta- para la construcción de la democracia. Constituye, por lo tanto, una verdadera satisfacción, presentar a la consideración del público este nuevo aporte del Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario (CEDLA).

Ernesto H. Kritz

La Paz - Buenos Aires, Diciembre de 1988

INTRODUCCION GENERAL

Han pasado más de 15 años desde que Keith Hart (1971) utilizó por primera vez el término "sector informal", para referirse, en el contexto africano, al importante rol económico y social que desempeñan las actividades que se desarrollan en pequeña escala. Un año más tarde, el Programa Mundial del Empleo de la Oficina Internacional del Trabajo (OIT) incorpora oficialmente el término en el Informe de la Misión de Asesoría al Gobierno de Kenia (OIT, 1972). Desde entonces, y particularmente desde el desencadenamiento de la crisis de la deuda externa a principios de esta década, es ya apreciable la cantidad de estudios e investigaciones realizados en América Latina sobre este tema, tanto a partir de organismos internacionales de asistencia técnica, tal el caso de PREALC/OIT y otros, como desde centros académicos de investigación y, en menor medida, también desde organismos gubernamentales.

La diversidad de enfoques teórico-metodológicos que orientaron estos estudios, y las diferentes perspectivas de análisis utilizadas en las aproximaciones empíricas, constituyeron importantes esfuerzos analíticos en el desarrollo de una reflexión colectiva sobre un fenómeno-

no urbano de tanta importancia y trascendencia en las ciudades latinoamericanas.

Bolivia no estuvo al margen de este desafío. A partir de 1977, el Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral -a través de la Dirección General de Empleo-, con el apoyo técnico del Centro Interamericano de Administración del Trabajo (CIAT), de la Organización de Estados Americanos (OEA) y el aporte financiero del Gobierno de Venezuela, lleva a cabo el primer diagnóstico sobre el funcionamiento del mercado de trabajo y las características más relevantes de la situación ocupacional en la ciudad de La Paz. En este trabajo se hicieron los primeros avances en el desarrollo de un marco conceptual y metodológico para analizar el fenómeno de la segmentación del mercado de trabajo. Desde el punto de vista metodológico, esta investigación constituyó una primera experiencia de estudio del sector informal urbano vinculando el funcionamiento de las unidades económicas con las características de sus trabajadores.

Posteriormente, entre 1979 y 1981, como parte del Proyecto Migraciones y Empleo Rural y Urbano BOL/78/P03, se desarrolla un estudio sobre el impacto de los movimientos migratorios en la situación del empleo y los ingresos de los trabajadores urbanos en las ciudades de La Paz y Santa Cruz. El avance cualitativo más importante de esta investigación consistió en el replanteamiento del enfoque dualista formal-informal en el estudio de la estructura productiva y el funcionamiento del mercado de trabajo urbano, introduciendo en el análisis el concepto de "formas de organización del trabajo".

Aparte de importantes avances en el plano de la reflexión teórica, esta investigación contribuyó a la identificación de formas más homogéneas de organización del trabajo por la vía de las relaciones laborales dominantes al interior del universo de unidades económicas. La incorporación de variables de tipo cualitativo, en esta formulación, mostró una adecuada operacionalización conceptual en el intento de encontrar ciertos comportamientos homogéneos en un universo altamente heterogéneo. Esta propuesta de análisis -en sus planteamientos centrales- fue compartida con otras investigaciones contemporáneas

que se desarrollaron en el Ministerio de Plancamiento y Coordinación en el marco del Proyecto Organización del Trabajo y Distribución del Ingreso en Bolivia (Grebe y Toranzo, 1988).

Bajo esta perspectiva analítica, se identificaron al menos cinco formas organizativas en el aparato productivo urbano: estatal, empresarial, semientrepresarial, familiar y el servicio doméstico, que se diferencian entre sí por las relaciones de trabajo dominantes al interior de cada establecimiento, por las distintas formas de propiedad sobre los medios de producción, y por el tipo de participación de los propietarios en los procesos de producción, intercambio o prestación de servicios (Casanovas, Escóbar de Pabón, y Ormachea, 1982). Los cinco sectores de la economía (formas de organización del trabajo) exhiben diferentes modalidades de relacionamiento entre sí, y su capacidad de generación de empleo es variable, dependiendo de las condiciones económicas vigentes en un momento determinado.

A partir de esta forma alternativa de análisis de la heterogeneidad estructural, las diversas investigaciones realizadas por el CEDLA sobre el tema del empleo y los mercados de trabajo, hicieron posible avanzar hacia una definición conceptual más precisa de las diversas formas de organización del trabajo que coexisten al interior de lo que, bajo otras perspectivas de análisis, se conoce como "sector informal".

A diferencia de las empresas capitalistas, el propietario, además de su dedicación a la organización y administración del establecimiento, participa directa y activamente en el proceso productivo. La división del trabajo -generalmente poco desarrollada- y los criterios de contratación de mano de obra, están en función del incremento en los medios de producción. Dada la reducida escala de operaciones y las fuertes fluctuaciones de la demanda que afectan a estos establecimientos, los ocupados están sometidos a una elevada inestabilidad laboral.

Por otra parte, la organización económica de los establecimientos que integran el sector familiar se basa en la propiedad de los medios de producción y en el trabajo personal del productor directo. Los miem-

bros del grupo familiar del trabajador por cuenta propia participan en las actividades del establecimiento (aunque no necesariamente), como familiares no remunerados. Por lo tanto, la organización de la producción gira básicamente en torno a la fuerza de trabajo familiar, con alguna presencia de aprendices y/o trabajadores asalariados eventuales.

El tamaño mínimo de este tipo de establecimientos no da cabida al desarrollo de una mayor división del trabajo. En todos los casos, el trabajo manual prevalece sobre la producción mecanizada. La tecnología incorporada en los procesos productivos es mínima, acorde con la sencillez de los procesos de trabajo. En muchos casos, los trabajadores del sector suelen utilizar bienes de consumo durable como bienes de capital: es el caso de la utilización de la vivienda como espacio para la producción y las ventas. La relativa "facilidad de entrada" de nuevos ocupados a este sector hace posible una importante participación de la mujer en las actividades por cuenta propia.

Con el propósito de compatibilizar las definiciones anteriores con las que corrientemente utiliza PREALC, se asimilará las unidades económicas y el empleo articulados a las formas estatales y empresariales como sector formal, y aquellos que integran las formas semiempresariales y familiares como sector informal.

La presente publicación integra las versiones corregidas de un conjunto de cuatro estudios elaborados por investigadores del Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario, por encargo del PREALC, en el marco de una investigación comparativa sobre los aspectos legales del sector informal urbano que se lleva a cabo simultáneamente en varios países de América Latina.

El Estudio 1, elaborado por Antonio Péres Velasco, presenta el marco legal de referencia para el sector informal a partir de la revisión de la normatividad legal que, actualmente, rige los derechos y obligaciones de los informales en tres órdenes principales: el de la constitución jurídica de las unidades económicas, el de las relaciones tributarias de los establecimientos informales, con el Estado y los Municipios, y, finalmente, los derechos y obligaciones que surgen en

aquellos establecimientos en los que existe trabajo en relación de dependencia: es decir, la legislación laboral y la legislación referida a la seguridad social.

El Estudio 2, realizado por Roberto Casanovas Sáinz, desarrolla un diagnóstico más general sobre la magnitud y evolución del sector informal en la última década, el impacto de la Nueva Política Económica sobre su funcionamiento, y las condiciones de legalidad o ilegalidad en que se desarrolla este segmento de la estructura económica urbana. Sobre esta base, se ha logrado determinar el significado e importancia de la "legalidad" en términos de la cobertura "real" que tienen actualmente las diversas disposiciones legales en materia constitutiva, impositiva y laboral. Asimismo, este trabajo presenta una estimación de los costos nominales que supone el cumplimiento de todas las disposiciones legales, y las ventajas e inconvenientes que supone, para las actividades informales, el hecho de operar en la "ilegalidad".

El Estudio 3, elaborado por Silvia Escóbar de Pabón, a partir de la selección de un pequeño número de casos representativos de las principales actividades económicas del sector informal, se orienta al análisis del grado de sujeción de los establecimientos informales a las diversas disposiciones en materia constitutiva, tributaria y laboral; de los costos de la legalidad, de la capacidad real que exhiben las unidades económicas informales de absorción de los mismos, y los principales efectos cuantitativos y cualitativos de la ilegalidad en el funcionamiento de estos establecimientos económicos.

El Estudio 4, realizado por Hernando Larrazábal Córdova, suscita el análisis de un grupo de unidades económicas que, a pesar de las condiciones restrictivas y generalmente adversas en las que se desarrollaron, exhiben ciertas condiciones para el crecimiento y la expansión de sus actividades. Por lo tanto, esta investigación se concentra en el análisis de los factores internos que contribuyeron a la dinámica de expansión y crecimiento de los establecimientos estudiados, y a la identificación de factores estructurales y coyunturales que hubieran contribuido a crear un marco de condiciones económicas e institucionales

favorables para su desarrollo exitoso.

Finalmente, sobre la base de los análisis realizados en los cuatro estudios, se propone un conjunto de recomendaciones de políticas orientadas a superar las principales restricciones legales e institucionales que enfrentan los establecimientos informales en su desarrollo.

ESTUDIO 1

ASPECTOS LEGALES DEL SECTOR INFORMAL URBANO EN BOLIVIA

Antonio Péres Velasco*

* Director del Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario
(CEDLA) La Paz - Bolivia.

INTRODUCCION

En el marco de un estudio comparativo realizado por el Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario (CEDLA) sobre los "Aspectos Legales del Sector Informal Urbano", el presente trabajo tiene la finalidad fundamental de aproximarnos e introducirnos al tema jurídico legal de la actividad económica informal.

A tal propósito, nuestro estudio parte del supuesto de que la norma jurídica es un componente superestructural y expresivo de relaciones económicas y sociales concretas y que el fenómeno de la informalidad se explica a partir del tipo de organización social del trabajo en las unidades económicas informales. Esta visión general nos lleva a elaborar nuestro planteamiento sin posibilidad alguna de incurrir en el equívoco metodológico y la distorsión ideológica de explicar el fenómeno de la informalidad a partir de una ruptura del ordenamiento legal.

Bajo esa visión general del tema de la informalidad urbana, se define algunos conceptos jurídicos legales, básicos para el tratamiento de nuestro tema, y se pasa a un análisis del marco legal del sector informal urbano, en sus tres órdenes principales: constitutivo, tributario y social. Cada uno de estos órdenes o campos jurídicos de análisis es abordado en forma similar sobre la base de un enunciamiento de las

referencias legales pertinentes, una caracterización de los aspectos que identifican al bloque normativo correspondiente, y una descripción de las obligaciones establecidas.

El contenido y alcances del presente trabajo quedan estrictamente interrelacionados a los de los otros estudios integrantes del estudio global preparado para OIT/PREALC y, en tal sentido, algunas de las conclusiones que se plantean se apoyan en los otros estudios, que asumen el tratamiento del tema desde ópticas diferentes. En todo caso, se puede decir que el presente estudio -que tiene un alcance estrictamente jurídico legal- estableció, en la medida de lo posible, algunas bases para el uso de terminología técnica jurídica usual y la identificación de aspectos sustanciales en el tratamiento del tema.

Cabe decir, asimismo, que este primer trabajo sobre la dimensión jurídica legal del fenómeno de la informalidad urbana evidencia por cierto importantes limitaciones, puesto que deja de lado el tratamiento de otros aspectos legales importantes, como el referido al marco legal de exclusión del sector informal urbano, cuyo análisis permitiría conocer, por ejemplo, algunos mecanismos de bloqueo del acceso de las unidades económicas informales al mercado de suministros públicos, etc.

Finalmente, conviene recordar que la investigación en el campo jurídico legal es inexistente en el país y que, este hecho, por cierto, pone límites especiales a cualquier esfuerzo teórico y metodológico. En ese contexto y con las limitaciones y deficiencias del caso, el presente estudio tiene, en definitiva, el propósito de llenar mínimamente ese vacío.

I

EL MARCO LEGAL DE REFERENCIA DEL SECTOR INFORMAL URBANO

A. Visión General

La caracterización global del Sector Informal supone la conceptualización y contextualización de algunos elementos de carácter jurídico, específicamente referidos a su marco legal.

En ese sentido y desde un punto de vista jurídico amplio, debemos entender el marco legal como el conjunto de disposiciones legales dictadas por la Autoridad Competente, para regular la organización, desarrollo y extinción de las unidades económicas informales, a partir de una definición e imposición de derechos y obligaciones de carácter adjetivo y sustantivo.

Siendo eso así, debe quedar también claro que el Derecho y la norma jurídica -como componentes superestructurales básicos y expresivos de relaciones económicas concretas- devienen siempre instrumento de reproducción de la estructura económica; teniéndose en consecuencia y en primer término, que lo jurídico-legal se

explica fundamentalmente a partir de lo económico y social y no a la inversa y, en segundo término, que el fenómeno de la informalidad no es explicable a partir de la ruptura de la legalidad existente, sino a partir de las especificidades de la organización social del trabajo en las unidades económicas informales.

Planteados esos aspectos generales sobre el contenido jurídico - legal del presente estudio, corresponde dejar sentados algunos presupuestos jurídicos básicos y pasar a la consideración del origen, evolución y estado actual del marco legal del sector informal urbano en Bolivia.

B. Presupuestos jurídicos básicos

En el tratamiento de nuestro tema se destacan algunas categorías y conceptos jurídicos básicos, cuya definición se hace metodológicamente necesaria. En este sentido, parece particularmente útil explicar los siguientes conceptos elementales:

1. Norma jurídica

"Denomínase así a la significación lógica creada según ciertos procedimientos instituidos por una comunidad jurídica y que, como manifestación unificada de la voluntad de ésta, formalmente expresada a través de sus órganos e instancias productoras, regula la conducta humana en un tiempo y un lugar definidos, prescribiendo a los individuos, frente a determinadas circunstancias condicionantes, deberes y facultades, y estableciendo una o más sanciones coactivas para el supuesto de que dichos deberes no sean cumplidos" (Ossorio, 1984).

2. Derecho objetivo

"... conjunto de normas, leyes o reglas, formuladas por autoridad competente con carácter general y obligatorio para toda la sociedad, a fin de lograr una conducta social uniforme, y sancionadas por la fuerza pública" (Ibid).

3. *Derecho subjetivo*

"Conjunto de facultades que corresponden al individuo, y que éste puede ejercitar para hacer efectivas las potestades jurídicas que las normas legales le reconocen" (Ibid).

4. *Legislación*

"Conjunto o cuerpo de leyes, por las cuales se gobierna un Estado o se regula una materia determinada" (Ibid).

5. *Sujeto jurídico*

"Ser o entidad capaz de derechos y obligaciones, aunque no tenga existencia individual física; como las corporaciones, asociaciones, sociedades y fundaciones" (Ibid).

6. *Obligación*

"Deber jurídico normativamente establecido de realizar u omitir determinado acto, y a cuyo incumplimiento por parte del obligado es imputada, como consecuencia, una sanción coactiva, es decir, un castigo traducible en un acto de fuerza física organizada" (Ibid).

C. *Origen, evolución y estado actual*

Aunque ya a lo largo del siglo pasado y durante las primeras tres décadas del presente se dió en el país un incipiente ordenamiento legal, destinado a regir principalmente la actividad artesanal y de servicios, el verdadero origen de la regulación legal de las pequeñas unidades económicas parece coincidir más bien con la consolidación de la normatividad jurídica laboral y social, expresada en la dictación de la Ley General del Trabajo y su Reglamento.

A partir de ese hecho histórico, la evolución de la normatividad

legal -aplicable a la actividad económica en general- se da en el marco de las transformaciones de la Legislación Laboral y de Seguridad Social, de la complejización administrativa del aparato estatal, de una creciente modernización y consolidación de la base económica (comercial, industrial y de servicios) y su componente jurídico-normativo e institucional y, por último, de la estructuración de un nuevo y más complejo sistema tributario.

Para el presente estudio, se ha realizado un inventario de las disposiciones legales dictadas en materia de actividad económica, desde la fundación de la República hasta el presente. Este inventario legal -realizado a partir de la consulta de fuentes primarias (anuarios legislativos y administrativos, anales de legislación y gacetas oficiales) y de fuentes secundarias (compilaciones legales varias) - registra, luego de un proceso depurativo de eliminación de normas significativamente ajenas a nuestra unidad de análisis, más de setenta disposiciones legales de diversa índole y alcance. Estas disposiciones legales -que cubren el período 1939-1988- forman lo que hemos venido en denominar "marco legal histórico de referencia del sector informal urbano".

A partir de esa ubicación histórica de la normatividad, objeto de nuestro interés, se configura un "marco legal de inclusión del sector informal urbano", en cuanto sistema jurídico legal que integra en principio las disposiciones legales actualmente vigentes y obligatorias para los sujetos jurídicos del sector informal.

D. Desagregación del marco legal

De acuerdo a la naturaleza jurídica y a la especialidad de las disposiciones legales que involucra, el anterior sistema normativo -integrado por más de cincuenta disposiciones legales- da lugar a los siguientes marcos legales especiales y principales:

1. Marco legal constitutivo

Este subsistema legal está conformado por disposiciones legales

reguladoras de la organización de las unidades económicas informales, a partir de una definición de derechos y obligaciones de carácter sustantivo y adjetivo en el campo de las relaciones Sujeto Jurídico/Estado.

2. *Marco legal tributario*

Este segundo subsistema legal está constituido por el conjunto de disposiciones legales tributarias que regulan las relaciones tributarias entre las unidades económicas del sector informal urbano, en cuanto sujetos tributarios pasivos, y el Estado y los Gobiernos Municipales, en cuanto sujetos tributarios activos.

3. *Marco legal social*

Este tercer subsistema se encuentra constituido por dos órdenes o campos legales diferentes, aunque emergentes de una misma base material: el trabajo bajo relación de dependencia. De una parte, se sitúa el Derecho y la Legislación Laboral, que regula las relaciones entre empleadores y trabajadores, y de otra, el Derecho y Legislación de la Seguridad Social, que regula los sistemas e instituciones de protección jurídica en casos de necesidad bioeconómica determinados por contingencias sociales.

II

MARCO LEGAL CONSTITUTIVO DEL SECTOR INFORMAL

A. Referencias legales

Este subsistema está constituido por las siguientes disposiciones legales:

- 0001 CPE s/n Derechos y deberes fundamentales de la persona, Régimen Económico y Régimen Social.
- 0002 DL 12760 Código Civil.
- 0003 DL 14379 Código de Comercio.
- 0004 DS 13562 Aprobación del Estatuto Orgánico del INBOPIA.
- 0005 DL 16833 Reglamento del Registro de Comercio.
- 0006 OM 1987 Patentes e Impuestos Municipales.
- 0007 DS 21520 Registro Nacional Unico de Contribuyentes.

B. Caracterización

Los siguientes aspectos caracterizan, entre otros, a este conjunto normativo:

1. Origen

Estas disposiciones legales se originan en la actividad normativa de distintos gobiernos, y forman parte de un proceso importante de modernización del ordenamiento legal nacional. En el caso particular del Estatuto Orgánico del INBOPIA, la disposición legal pertinente forma parte de un proceso lento y vacilante de apropiación normativa de la problemática artesanal por parte del Estado, que se concreta tímidamente en un régimen de fomento y en el necesario marco institucional.

2. *Objetivos*

En todos los casos, el objetivo fundamental de las anteriores disposiciones legales es el de regular relaciones sociales esenciales y garantizar el control estatal sobre las mismas, a partir de mecanismos tales como los registros públicos.

3. *Ambito de aplicación territorial*

Con excepción de la Ordenanza Municipal, que tiene un carácter local y circunscrito a la correspondiente jurisdicción municipal, la CPE, el Código Civil, el Código de Comercio, el DS de aprobación del Estatuto Orgánico del INBOPIA y el DS relativo al RUC tienen un ámbito de aplicación nacional y rigen, por tanto, en todo el territorio de la República.

4. *Función normativa*

Con referencia a su función normativa, las disposiciones legales referidas tienen, fundamentalmente, un carácter:

- **legitimador, reconocedor y habilitante** de actividades económicas, sujetas a control y supervisión estatal;
- **ordenador y regulador** de las conductas sociales y de las relaciones económicas y sociales, que constituyen la base material de las mismas.

5. *Base de sustentación*

Con la salvedad de la ordenanza municipal que forma parte de la política tributaria general del actual Gobierno, la normatividad legal de éste subsistema es producto del trabajo de "comisiones redactoras" o "instancias administrativas proyectistas", que usualmente diseñan instrumentos legales a partir de requerimientos estatales o sociales específicos y confrontaciones doctrinales de carácter estrictamente jurídico.

Su base de sustentación no está constituida, en consecuencia, por procedimientos de investigación y diagnóstico de la realidad y las problemáticas específicas, que culminen con el planteamiento de políticas nacionales, regionales, sectoriales, etc.

C. Derechos

El régimen facultativo de este subsistema legal reconoce los siguientes derechos básicos y generales:

- a) **derechos fundamentales de reunión y asociación; trabajo y dedicación al comercio, industria o cualquier actividad lícita; propiedad privada; remuneración justa por el trabajo y seguridad social** (Incs. c, d, i, j, k del art. 7° de la CPE);
- b) **comienzo de la personalidad, capacidad jurídica y mayoría de edad, y capacidad de obrar** (Arts. 1, 3 y 4 del Código Civil);
- c) **capacidad para ejercer el comercio, organizar empresas, constituir sociedades comerciales, etc.** (Art. 12 del Código de Comercio).

D. Obligaciones

De un modo general, las obligaciones establecidas están referidas a la inscripción de los sujetos jurídicos del sector informal urbano, en Registros Públicos, previo cumplimiento de algunos requisitos.

En esta materia, se plantea la necesidad de centrar nuestra atención en el carácter de las principales obligaciones de este subsistema legal y en aspectos tales como su campo de aplicación, la periodicidad de su cumplimiento, los requisitos existentes, los costos en dinero y tiempo que implican, y los efectos que ocasiona su cumplimiento o incumplimiento.

1. Inscripción y reinscripción en el Registro Unico de contribuyentes (RUC)

a. Contenido

El art. 1º del DS 21520 establece textualmente: "Se mantiene el REGISTRO UNICO NACIONAL DE CONTRIBUYENTES creado por el decreto ley 13622 de 3 de junio de 1976, dependiente de la Dirección General de la Renta Interna, cuyo funcionamiento estará sujeto a las particularidades legales de la reforma tributaria".

De conformidad al art. 2º de tal decreto supremo, todos los sujetos tributarios pasivos -señalados en la Ley N° 843- tienen la obligación de inscribirse en el REGISTRO NACIONAL UNICO DE CONTRIBUYENTES, en las condiciones y plazos señalados por el reglamento pertinente. De otra parte, se establece que la inscripción de este registro queda acreditada por el Carnet de Inscripción en el RUC y el Certificado de Inscripción en el RUC.

b. Marco institucional

El RUC constituye una instancia del Sistema Tributario Nacional y orgánicamente depende de la Dirección General de la Renta Interna.

c. Campo de aplicación

La inscripción en el RUC es obligatoria para todas las unidades económicas semiempresariales y familiares del SIU, teniéndose que, desde este punto de vista, tales sectores forman parte del campo de aplicación del DS 21520.

d. Periodicidad

El número de inscripción asignado en el RUC tiene carácter permanente y se extingue sólo por cesación de actividades y cancelación

del número otorgado por el RUC, conforme a causales establecidas reglamentariamente.

e. Requisitos

Para la inscripción en el RUC, se debe presentar los siguientes documentos:

- Formulario de Solicitud de Registro (F. 3014) para los sujetos tributarios del Régimen Tributario General, y (F. 3027) para los sujetos tributarios del Régimen Tributario Simplificado.
- Constancia de domicilio (boleta de pago de servicios públicos, contrato de alquiler, constancia de inscripción en organismos públicos, etc.) para personas jurídicas.
- Constancia de domicilio (boleta de pago de servicios públicos, contrato de alquiler o certificado de domicilio expedido por el Servicio Nacional de Identificación Personal) para personas naturales.

f. Costos

La inscripción en el RUC es gratuita y los formularios de inscripción carecen de valor monetario. Sin embargo, la obtención del Certificado de Domicilio puede llegar a costar hasta Bs. 20.00.

En cuanto a la duración de trámite, la obtención del RUC demora aproximadamente dos (2) días, y se precisan, más o menos, dos horas de gestión personal.

g. Efectos

Con referencia al RUC, el art. 14 de la Resolución Administrativa N° 05-53-87 establece en el orden punitivo, que la falta de inscripción en los plazos señalados será sancionada con una multa de Bs. 200.00 a Bs. 1.000.00 para las personas jurídicas, y entre Bs. 100.00 y Bs. 1.000.00 para las personas naturales y empresas uni-

personales, y que los contribuyentes del Régimen Tributario Simplificado que no cumplan con esta obligación serán sancionados con una multa de Bs. 100.00 a Bs. 400.00.

2. Matriculación en el Registro de Comercio

a. Contenido

En cumplimiento de lo dispuesto por los arts. 25 y siguientes del Código de Comercio y del Reglamento aprobado por DL 16833, los comerciantes -concepto que comprende al sector semiempresarial, como veremos más adelante- tienen la obligación de matricularse en el Registro de Comercio.

b. Marco institucional

El Registro de Comercio constituye un departamento de la Dirección General del Registro de Comercio y Sociedades por Acciones, dependiente del Ministerio de Industria, Comercio y Turismo; habiendo sido creado, concretamente, con la finalidad de matricular a los comerciantes y su habilitación para el ejercicio legal del comercio.

c. Campo de aplicación

De conformidad al art. 6 del Código de Comercio, las actividades del Sector semiempresarial son actos y operaciones de comercio.

Por su parte, el art. 448 de ese Código establece al respecto, un concepto de empresa y establecimiento que alcanza claramente a las unidades semiempresariales, y resulta de suma utilidad en la comprensión del campo de aplicación del Código de Comercio y el alcance de la obligación de la matrícula en el Registro de Comercio.

Concretamente, esta última disposición legal dice en forma textual lo siguiente: "Se entiende por empresa mercantil a la or-

ganización de elementos materiales e inmateriales para la producción e intercambio de bienes o servicios. Una empresa podrá realizar su actividad a través de uno o más establecimientos de comercio. Se entiende por establecimiento el conjunto de bienes organizados por el empresario para realizar los fines de la empresa".

En este mismo plano comercial, el sector familiar resulta expresamente excluido del campo de aplicación del Código de Comercio, en virtud de la prescripción contenida en el numeral 3 del art. 8 de ese mismo Cuerpo de Leyes, que textualmente establece: "No son actos comerciales: (...) 3) Los trabajos u oficios manuales o de servicio de los artesanos, obreros y otros, establecidos sin condición de empresarios y cuya subsistencia depende del producto de aquellos".

d. Periodicidad

De conformidad a disposiciones legales y administrativas internas de la ya mencionada Dirección General, la matrícula de comercio debe ser renovada anualmente.

e. Requisitos

La matrícula se obtiene o renueva, previa presentación de los siguientes documentos:

- Memorial de solicitud dirigido al Director General de Registro de Comercio y Sociedades por Acciones.
- Certificado (legalizado) de inscripción en el Registro Unico de Contribuyentes (RUC).
- Balance de Apertura y de última gestión.
- Licencia Municipal.
- Escritura de constitución y original de la publicación en prensa.

- Poderes otorgados a representantes legales.
- Comprobantes en original y copia de depósito en la Cta. N° 3-R-302 del Banco Central de Bolivia.
- Dos hojas de papel sellado valorado, en calidad de reintegro.

* Los artesanos, que deseen inscribirse en el Registro de Comercio, deben presentar adicionalmente copia legalizada de la correspondiente Tarjeta Artesanal.

** La presentación de escritura constitutiva y de poderes no es aplicable para empresas unipersonales.

*** En la renovación de la matrícula de comercio se exige la presentación del último balance y de las escrituras modificatorias o de aumento de capital, la realización de un depósito en la ya referida cuenta del BCB, y la presentación de los comprobantes, la devolución de la matrícula anterior, la entrega de un archivador rápido y el reintegro del papel sellado correspondiente.

f. Costos

En el orden pecuniario, se tiene que el depósito en el BCB asciende, en el caso de las empresas unipersonales, a la suma de Bs. 50.00, y en el caso de las sociedades en general (no anónimas), a la suma de Bs. 150.00.

En este mismo orden, el costo del depósito en el BCB para la renovación de la matrícula asciende, en el caso de las empresas unipersonales, a la suma de Bs. 10.00, y en el caso de las sociedades en general (no anónimas), a la suma de Bs. 20.00.

En términos de tiempo, el trámite -tanto de obtención como de renovación de matrícula de comercio- dura teóricamente diez (10) días, y la atención personal del mismo importa no menos de diez (10) horas de gestión neta.

g. Efectos

El art. 34 del Código de Comercio establece -al margen de otras sanciones legales- la imposición de una multa, aplicable a la persona que ejerza habitualmente el comercio sin estar matriculada en el Registro de Comercio.

3. *Inscripción en el Registro Nacional Artesanal*

a. Contenido

Para desarrollar legalmente sus actividades y beneficiarse de los incentivos creados por el DS 16953 (Régimen Especial de Fomento a la Artesanía y la Pequeña Industria), los artesanos deben inscribirse en el Registro Nacional Artesanal, de conformidad a lo dispuesto por el inc. 13 del art. 13 del Estatuto Orgánico del INBOPIA, aprobado por DS 13562. Esta inscripción se encuentra acreditada por la correspondiente Tarjeta Artesanal.

b. Marco institucional

El Registro Nacional Artesanal constituye una repartición del Instituto Boliviano de Pequeña Industria y Artesanía (INBOPIA), dependiente del Ministerio de Industria, Comercio y Turismo.

c. Campo de aplicación

En lo referido al régimen legal de artesanía y pequeña industria y los alcances del DS 13562, resulta obvio que su campo de aplicación abarca tanto al sector semiempresarial como al sector familiar, toda vez que constituye un régimen especializado y exclusivamente aplicable a las actividades artesanales.

d. Autorización de instalación y funcionamiento

La inscripción en el Registro Nacional Artesanal supone la obten-

ción previa de una autorización de instalación y funcionamiento. Para este efecto, INBOPIA exige la presentación del formulario de "Solicitud de Autorización de Instalación y Funcionamiento", memoria descriptiva y comprobante de depósito en la cta. cte. 3-R-304 del BCB. Los importes a depositarse en el BCB varían, de acuerdo al siguiente detalle:

Autorización	(LPZ y resto excepto SCZ) Santa Cruz	
Talleres artesanales	Bs. 8.00	Bs. 15.00
Panificadores artesanales	Bs. 10.00	Bs. 15.00

e. Periodicidad

De conformidad a disposiciones legales y administrativas internas del INBOPIA, la Tarjeta Artesanal debe ser renovada anualmente.

f. Requisitos

La inscripción en el Registro se obtiene o renueva, previa presentación de los siguientes documentos:

- Formulario de solicitud de inscripción dirigido al Director del INBOPIA.
- Inventario de maquinaria y equipo.
- Comprobante de depósito en la Cta. N° 3-R-304 del Banco Central del Bolivia.

* Para la renovación debe presentarse el formulario de solicitud de renovación, el comprobante de depósito en el BCB, tarjeta original anterior y comprobante de presentación del Formulario Económico Unico del INE.

g. Costos

En el orden pecuniario, se tiene que el depósito en el BCB asciende

a los siguientes importes:

Inscripción	(LPZ y resto excepto SCZ)	Santa Cruz
Talleres artesanales	Bs. 20.00	Bs. 40.00
Panificadores artesanales	Bs. 70.00	Bs. 80.00
Renovación	(LPZ y resto excepto SCZ)	Santa Cruz
Talleres artesanales	Bs. 10.00	Bs. 20.00
Panificadores artesanales	Bs. 35.00	Bs. 40.00

En términos de tiempo, el trámite -tanto de inscripción como de renovación- dura teóricamente tres (3) días, y la atención personal del mismo importa no menos de diez (10) horas de gestión neta.

h. Efectos

De conformidad a disposiciones internas del INBOPIA, la no renovación de la tarjeta artesanal en el plazo establecido da lugar a la imposición de una multa por la suma equivalente al doble del valor del respectivo formulario de inscripción.

4. Inscripción en el Padrón Municipal de Contribuyentes

a. Contenido

Con relación al Padrón Municipal de Contribuyentes, el art. 17 de la OM de 1987 dice textualmente lo siguiente: "**Todas las personas físicas y jurídicas, con o sin establecimiento fijo que desarrollan una actividad económica (industrial, comercial y de servicios, culturales, deportivas y sociales) en la jurisdicción municipal, tiene la obligación de inscribirse en el Padrón Municipal de Contribuyentes antes de iniciar sus actividades para obtener la licencia de funcionamiento, que da carácter legal y de garantía al ejercicio de la actividad económica**".

Esta inscripción en el P.M.C. tiene por finalidad la obtención de la Licencia de Funcionamiento, que está vinculada -en los casos de

los establecimientos de elaboración y expendio de productos alimenticios y bebidas en general- a la Matrícula por Servicios e Inspección del Departamento de Sancamiento Urbano.

b. Marco institucional

Desde el punto de vista funcional, el Padrón Municipal de Contribuyentes constituye una instancia del Sistema Tributario Municipal, y depende orgánicamente de la Dirección General de Finanzas Municipales.

c. Campo de aplicación

Con referencia al P.M.C., el campo de aplicación de la OM de 1987 comprende, de un modo específico, al sector semiempresarial y al sector familiar, toda vez que deben registrarse en tal padrón, todas las personas individuales o colectivas que desarrollen una actividad económica.

d. Periodicidad

De conformidad a normas internas, el registro en el P.M.C. es de carácter indefinido teniendo el sujeto tributario pasivo, la obligación de notificar la cesación temporal o definitiva de actividades económicas, para fines tributarios del caso.

Sin embargo, en el caso específico de las actividades sometidas a control de Sancamiento Urbano, la Matrícula por Servicios de Inspección y Control tiene carácter anual.

e. Requisitos

La inscripción en el Padrón Municipal de Contribuyentes, se obtiene previa presentación de los siguientes documentos:

- Certificado (legalizado) de inscripción en el Registro Unico de Contribuyentes (RUC).

- Folder de Solicitud de Inscripción en el P.M.C., incluida la siguiente documentación: a) Sociedades (formulario de inscripción en la Dirección de la Renta Interna, Balance de Apertura y Anexos, Testimonio de Constitución de la sociedad); b) Empresas o negocios unipersonales (formulario de inscripción en la Dirección de la Renta Interna, Balance de Apertura y Anexos); y c) Talleres artesanales y comerciantes minoristas (sólo folder de inscripción).

* Para los casos de inscripción de actividades económicas consistentes en elaboración y expendio de productos alimenticios y bebidas en general, el sujeto pasivo tributario debe presentar el Folder de Solicitud de Inscripción de Saneamiento Urbano, y llenar los siguientes formularios: a) Solicitud para Inspección (Formulario "A"); b) Evaluación para Funcionamiento (Formulario variable de acuerdo al tipo de establecimiento); y c) Comprobante de Matrícula Anual, por servicios de inspección y control de la elaboración y expendio de productos alimenticios y bebidas en general.

f. Costos

En el orden pecuniario, los costos en dinero de la inscripción en el P.M.C. responden al siguiente detalle:

- Folder de Inscripción en el P.M.C. y formularios Bs. 5.00
- Folder de Saneamiento y formulariosBs. 9.00

En términos de tiempo, los trámites mencionados duran por lo menos diez (10) días y suponen, aproximadamente y en términos reales, un tiempo de quince (15) horas de gestión neta.

g. Efectos

De acuerdo al art. 17 de la OM de 1987, la falta de inscripción en el Padrón Municipal de Contribuyentes da lugar a sanciones de orden económico y/o a la clausura de la unidad económica, independiente del cobro de los tributos devengados. En todo caso, el incum-

plimiento de deberes formales se encuentra sancionado de conformidad a disposiciones del Código Tributario, al cual se remite la OM de 1987.

5. Suscripción de Contrato de Locación

a. Contenido

De conformidad a la Ley Orgánica de Municipalidades y la OM de Patentes e Impuestos Municipales de 1987 (Ciudad de "El Alto"), las unidades económicas -que requieren desarrollar sus actividades en áreas o vías municipales- deben suscribir necesariamente un "Contrato de Locación", que las habilite para su legal funcionamiento. La suscripción del mencionado contrato y la consiguiente habilitación municipal se encuentran acreditadas por un Comprobante de Pago, que debe exhibir el locatario para demostrar su derecho de ocupación de vía área municipal.

* En la Alcaldía Municipal de "La Paz", esta situación se resuelve mediante la extensión de un memorándum de autorización que sustituye por el momento el denominado contrato de locación.

b. Marco institucional

La administración y control de este régimen contractual es de responsabilidad de la División de "Bienes Municipales" de la Alcaldía Municipal.

c. Campo de aplicación

El campo de aplicación de la disposición municipal, que impone la suscripción obligatoria del contrato de locación, está constituido por las unidades económicas del sector familiar, que desarrollan sus actividades en áreas o vías municipales.

Sin embargo, de un modo muy excepcional, puede darse el caso de que algunas unidades económicas del sector semiempresarial se en-

cuentren incluidas en este campo de aplicación.

d. Periodicidad

El contrato de locación referido debe renovarse anualmente; en tanto que el canon de locación, es de carácter mensual.

e. Requisitos

El trámite pertinente supone la presentación de la siguiente documentación:

- Solicitud escrita dirigida al Alcalde Municipal.
- Folder y formulario (L1).
- Formulario de contrato de locación debidamente suscrito.
- Comprobante de pago de la primera cuota del canon de arrendamiento.

f. Costos

En el orden pecuniario, los costos de suscripción del mencionado contrato de locación responden al siguiente detalle:

- Folder de Bienes Municipales en Locación (F. L1)... Bs. 6.00
- Formulario de Contrato de Locación Bs. 10.00
- Primera cuota, según zonificación y m2 ocupados.....variable

* De conformidad a lo dispuesto por el art. 139 de la OM de 1987, se cobra un sentaje o sitiaje a aquellas actividades eventuales y/o ambulantes, en forma diaria y conforme a Tabla de Derechos contenida en esa misma disposición.

En términos de tiempo, el trámite correspondiente dura aproximadamente siete (7) días, y supone más o menos siete (7) horas de gestión neta personal.

g. Efectos

La ocupación de vías y áreas de dominio municipal -que no esté respaldada con el contrato de locación y el comprobante de pago ya mencionados- es sancionada con multa y desalojo y retiro de la instalación correspondiente (kiosco, anaqueles, etc.), al margen del pago por mensualidades devengadas de canon de locación.

E. Síntesis

En el conjunto analizado de registros públicos, las unidades económicas del SIU están fundamentalmente inscritas en el RUC y el P.M.C., y sólo una cantidad poco significativa, en el Registro Artesanal y el Registro de Comercio.

En este contexto, llama la atención que el RUC -que constituye un mecanismo de la esfera tributaria- se haya constituido, por razones de prelación, en el registro-madre, necesario para poder acceder a todos los demás registros.

En todo caso, queda claro que las obligaciones legales existentes en este campo condicionan la existencia y organización de las unidades económicas del sector informal urbano al previo cumplimiento de una obligación de contenido tributario.

III

MARCO LEGAL TRIBUTARIO DEL SECTOR INFORMAL

A. Referencias legales

Este subsistema jurídico-tributario se encuentra integrado por las siguientes disposiciones legales:

- 0001 DS 09298 Código Tributario.
- 0002 LEY 843 Ley de Reforma Tributaria.
- 0003 DS 21304 Reglamento del Impuesto a la Regularización Impositiva.
- 0004 DS 21424 Reglamento del Impuesto a la Renta Presunta de Empresas.
- 0005 DS 21458 Reglamento del Impuesto a la Renta Presunta de Propietarios de Bienes.
- 0006 DS 21492 Reglamento del Impuesto a los Consumos Específicos.
- 0007 RA 51887 Normas administrativas del Impuesto al Consumo específico.
- 0008 DS 21520 Registro Unico de Contribuyentes (RUC).
- 0009 DS 21521 Régimen Tributario Simplificado.
- 0010 RA 55387 Reglamento del Registro Nacional Unico de Contribuyentes (RUC).
- 0011 DS 21530 Reglamento del Impuesto al Valor Agregado.
- 0012 DS 21531 Reglamento del Régimen Complementario al IVA.
- 0013 DS 21532 Reglamento del Impuesto a las transacciones.
- 0014 RA 58287 Normas sobre habilitación de notas fiscales, facturas, etc.
- 0015 RA 58387 Normas relativas al manejo administrativo del Régimen Complementario al IVA.

- 0016 DS 21612 Ampliación de categorías del Régimen Tributario Simplificado.
- 0017 OM 1987 Patentes e Impuestos Municipales.

B. Caracterización

La aplicación de los criterios y aspectos ya planteados en el campo constitutivo nos da la siguiente caracterización del bloque normativo tributario:

1. Origen

Con excepción del Código Tributario, la totalidad de las disposiciones legales anotadas son producto de la actividad legislativa del actual Gobierno Constitucional de la Nación, y su origen radica en el diseño y ejecución de la denominada Nueva Política Económica y de uno de sus programas fundamentales, cual es la Reforma Tributaria aprobada en Mayo de 1986.

2. Objetivos

El objetivo fundamental de las disposiciones legales mencionadas no es otro que la sustitución del régimen tributario anterior, absolutamente disfuncional al nuevo modelo económico impuesto por el DS 21060, y la estructuración y puesta en marcha de uno nuevo, acorde con las exigencias y finalidades de la Nueva Política Económica.

En un marco que admite líneas de re-creación administrativa de la norma original, todos los decretos supremos y resoluciones administrativas -dictados con referencia a la Ley de Reforma Tributaria- tienen la finalidad de reglamentar esta última ley y facilitar su aplicación.

3. Ambito de aplicación territorial

Con la salvedad de la OM 1987, que tiene carácter local, todas las

disposiciones legales -inventariadas en este capítulo- tienen un ámbito nacional de aplicación y rigen, por tanto, en todo el territorio nacional. La OM 1987, que tiene validez y aplicación local, responde, sin embargo, a un diseño de carácter nacional, que se sintetiza en un "Sistema Tributario Municipal Homogeneizado a Nivel Nacional".

4. *Campo de aplicación personal*

El campo de aplicación personal es de carácter variable y se da en función del impuesto correspondiente. Este hecho configura una amplia gama de sujetos pasivos, obligados al pago de los impuestos del Régimen Tributario General y de aquellos establecidos por el Régimen Tributario Simplificado.

Sin embargo, cabe advertir que la casi totalidad del sector informal urbano se encuentra involucrada e inscrita en el campo de aplicación del Régimen Tributario Simplificado, y que la consideración del Régimen Tributario General sólo queda justificada y explicada a partir de la existencia de algunas unidades del sector semiempresarial, involucradas e inscritas en el mismo.

5. *Función normativa*

En el campo funcional y en orden de importancia, las disposiciones legales tributarias ya referidas se caracterizan por ser, fundamentalmente:

- **imperativas y constitutivas** de obligaciones tributarias esenciales, relacionadas al financiamiento del gasto público;

- **ordenadoras y reguladoras** de la conducta tributaria de los sujetos pasivos y del sistema tributario nacional y municipal;
- **permanentes en el tiempo**, por tener una vigencia temporal incierta y dependiente de la simple voluntad legislativa estatal y no estar sujetas a plazo alguno, ni introducir régimen transitorio.

6. *Base de sustentación*

Estas disposiciones legales tienen como base de sustentación la Nueva Política Económica y su correspondiente Política Tributaria, diseñadas con apoyo técnico externo y sancionadas por el Poder Legislativo.

En ese sentido, a excepción del Código Tributario, que resulta desenchajado del contexto histórico en que se originan las principales disposiciones legales de este subsistema, la Ley de Reforma Tributaria y todos los decretos y resoluciones administrativas que le son relativas, responden a estudios socioeconómicos y técnicos encomendados por el actual Gobierno a consultores extranjeros.

C. *Obligaciones*

No siendo relevante un análisis del tema de los derechos de los sujetos tributarios pasivos, nos parece necesario entrar directamente a un conocimiento y análisis del campo obligacional.

1. *Enumeración*

Los arts. 18, 19 y 20 del Código Tributario definen la obligación

tributaria y sus alcances, como una relación jurídica con características propias.

A partir de esta precisión sobre el vínculo obligacional tributario, las principales obligaciones del subsistema jurídico tributario, significativas para nuestro estudio, quedan referidas al:

a. Régimen Tributario Simplificado:

- Alcances

Este régimen está destinado al pago unificado de los impuestos al valor agregado, complementario al IVA, transacciones y renta presunta de empresas, para comerciantes minoristas, vivanderos y artesanos, de acuerdo a las siguientes referencias legales:

Pago del Impuesto al Valor Agregado: creación, sujetos pasivos, nacimiento del hecho imponible, base imponible, período fiscal de liquidación, incumplimiento de la obligación de emitir factura, exenciones, alícuota, vigencia. (Arts. 1, 2, 4, 5, 10, 12, 14, 15 y 18 de la Ley de Reforma Tributaria y concordantes y relativos del DS 21530).

Pago del Impuesto Complementario al IVA: creación, base jurisdiccional, sujetos pasivos, base de cálculo, período fiscal e imputación de los ingresos, alícuota, compensaciones con el IVA, declaración jurada, agente de retención e impuesto mínimo, pagos a beneficiarios no residentes, vigencia y otros aspectos específicos. (Arts. 19, 20, 22, 24, 28, 30, 31, 32, 33 y 34 de la Ley de Reforma Tributaria y concordantes y relativos del DS 21531).

Pago del Impuesto a la Renta Presunta de las Empre-

sas: creación, exenciones, base imponible, período de liquidación, valuación del activo, bienes computables y no computables, pasivo computable, determinación del patrimonio neto imponible, rubros no considerados como activo o pasivo, alícuota y vigencia. (Arts. 36, 39, 40, 41, 44, 45, 46, 47, 49, 50 y 52 de la Ley de Reforma Tributaria, y concordantes y relativos del DS 21424).

Pago del Impuesto a las Transacciones: creación, sujetos pasivos, base de cálculo, alícuota, exenciones, período fiscal de liquidación y pago, vigencia. (Arts. 72, 73, 74, 75, 77 y 78 de la Ley de Reforma Tributaria, y concordantes y relativos del DS 21532).

- *Base Legal*

La creación de éste régimen tributario especial y otros aspectos (alcances, hecho generador, sujetos del impuesto, comerciantes minoristas, vivanderos, artesanos, exclusiones, opciones, categorización (RUC), cambio de categoría, cambio de régimen, alícuotas, forma y plazo de pago, coparticipación, actualización, prohibición de emisión de facturas, obligación de exigencia de facturas a proveedores, obligación de exhibición de certificado de inscripción y boleta fiscal prevalorada) se encuentran regulados por los arts. 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 12, 13, 15, 16, 20, 21, 22, 23 y 24 del DS. 21521.

- *Categorización*

El DS 21162 amplió las categorías del Régimen Tributario Simplificado y la categorización correspondiente quedó constituida de la siguiente forma:

Categoría	Ingresos Anuales	Capital Estimado	Impuesto Anual	Cuota Bimestral
A	0000 - 1500	300	75	13
B	1501 - 3000	600	150	25
1	3001 - 5000	1000	250	42
2	5001 - 10000	2000	500	83
3	10001 - 24000	4800	1200	200
4	24001 - 48000	9600	2400	400

b. Régimen Tributario General:

- *Alcances*

El régimen tributario general es el establecido por la Ley de Reforma Tributaria y sus sucesivas reglamentaciones, y está configurado por los siguientes impuestos:

- **Impuesto al Valor Agregado**
- **Impuesto Complementario al IVA.**
- **Impuesto a la Renta Presunta de las Empresas.**
- **Impuesto a las Transacciones.**
- **Impuesto a la Renta Presunta de los Propietarios de Bienes.**
- **Impuesto a la Regularización Impositiva.**
- **Impuesto a los Consumos Específicos.**

- *Base Legal*

La base legal del régimen tributario general está constituida por la Ley de Reforma Tributaria y sus decretos reglamentarios, cuyo campo de aplicación comprende al sector semiempresarial.

c. Pago de impuestos, tasas, patentes y licencias municipales:

Impuesto a los bienes inmuebles urbanos, impuesto sobre vehícu-

los automotores y motonaves, impuesto de coparticipación, tasas, patentes por publicidad urbana y por actividad económica. (Arts. 6, 60, 106, 125, 134, 139, 140 y relativos de la OM 1987).

2. *Efectos*

Al igual que en los otros subsistemas legales estudiados, el cumplimiento de las obligaciones tributarias sintetizadas anteriormente genera una imputación positiva de las normas jurídicas en juego y satisface, por tanto, la pretensión tributaria fiscal.

Está claro que, por el contrario, el incumplimiento produce una imputación normativa negativa que pone en juego los mecanismos de coerción pertinentes y da lugar a diversas sanciones.

Con relación a este segundo caso, nuestro estudio se remite necesariamente a la consideración del Título III-Capítulo I del Código Tributario, que establece un régimen normativo punitivo en la materia.

A partir de una definición del contenido y alcances de la norma tributaria punitiva, este régimen efectúa una tipificación de delitos tributarios (defraudación, contrabando e instigación pública a no pagar tributos) y de contravenciones tributarias (evasión, mora, incumplimiento de deberes formales e incumplimiento de deberes funcionarios), regula aspectos básicos de la responsabilidad tributaria y penal, y establece sanciones de diversa naturaleza para cada caso.

En este último orden, y al margen del cumplimiento de la obligación tributaria como tal, el art. 87 del Código Tributario determina -según sea el caso y la gravedad de la conducta ilegal- las siguientes sanciones: prisión, multa, comiso de efectos materiales, clausura temporal de establecimiento, suspensión y destitución de cargos públicos, inhabilitación para el ejercicio de cargos públicos, oficios y profesiones, pérdida de concesiones/ privilegios y prerrogativas, y cancelación de inscripción en registros públicos.

En el orden municipal, los arts. 141 y 142 de la OM 1987 determinan que la falta de pago de tributos municipales -en el calendario impositivo vigente- da lugar a la imposición de intereses y de multas por defraudación, evasión, mora e incumplimiento de deberes formales, con sujeción a lo establecido por el Código Tributario.

D. Síntesis

Sin entrar en el campo de las apreciaciones y estimaciones sobre el grado de cumplimiento tributario, parece estar fuera de toda duda que las disposiciones legales tributarias mencionadas son de vigencia efectiva y cuentan con un significativo grado de aceptación ciudadana y seguimiento y coerción estatal, al margen de niveles de defraudación, evasión, etc.

Tratándose de disposiciones legales basadas en estudios y políticas tributarias claramente definidas y meditadas, las disposiciones legales en que se sintetiza la llamada Reforma Tributaria tienen una estrecha correspondencia con su base material.

En este sentido, el sistema tributario actual regula un universo tributario ampliado, con mayor eficiencia y simplicidad que el anterior régimen impositivo. Comparativamente, se puede decir que, frente al mencionado régimen anterior, el nuevo sistema tributario ha dado efectivamente resultados positivos y beneficiosos para las Finanzas Públicas.

IV

MARCO LEGAL SOCIAL DEL SECTOR INFORMAL

A. Relaciones de Trabajo

1. Referencias legales

El campo de las relaciones de trabajo se caracteriza por una gran frondosidad y dispersión legislativa, habiéndose logrado inventariar, en estudios anteriores, más de un millar de disposiciones legales con vigencia nominal o efectiva. A los fines del presente estudio, el núcleo normativo aplicable quedará reducido a las siguientes disposiciones legales:

0001	DS	9.03.37	Retiro por rebaja de sueldos.
0001	DS	00038	Sanciones por violación del fuero sindical.
0003	DS	00514	Ley General del Trabajo.
0004	DR	00224	Reglamento de la Ley General del Trabajo.
0005	L	31.05.47	Diferenciación entre prima y aguinaldo.
0006	L	21.12.48	Derechos emergentes del retiro voluntario.
0007	DS	01592	Ley del Retiro voluntario.
0008	DS	02318	Reglamentación del pago de aguinaldo.
0009	DS	02613	Regulación del descanso sabatino.
0010	DL	02763	Multas por infracción a leyes sociales.
0011	DS	03642	Sueldo indemnizable.
0012	DS	03691	Regulación del salario dominical.
0013	DS	07850	Normas a que debe sujetarse el contrato.
0014	DS	11478	Consolidación de quinquenios y retiro.
0015	DS	12059	Promedio salarial en vacaciones.
0016	DS	12538	Código del Menor (Régimen laboral).
0017	DS	13592	Entrega de planillas al Min. Trabajo.
0018	DS	14800	Sanciones por infracción a leyes sociales.
0019	DS	14914	Aporte patronal en favor de FOMO.
0020	DL	16896	Ley Gral. de Higiene, Seguridad Ocupacional y Bienestar.

0021	DS	16896	Código Procesal del Trabajo.
0022	DS	17288	Escala de vacaciones.
0023	DS	21060	Nueva Política Económica.

2. *Caracterización*

Este núcleo normativo presenta las siguientes características:

a. *Origen*

La Ley General del Trabajo y su Decreto Reglamentario -que constituyen la piedra angular de nuestro Derecho y Legislación Laboral- tienen su origen histórico en la consolidación del llamado "constitucionalismo social", con posterioridad a la Guerra del Chaco.

Estas disposiciones legales, junto a otras dictadas en el campo económico-social, constituyeron el primer esfuerzo legislativo sistemático, tendiente a regular las relaciones emergentes del trabajo bajo relación de dependencia.

b. *Objetivos*

Dentro de los lineamientos doctrinales del Derecho del Trabajo, este subsistema jurídico-legal "tiene por fin disciplinar las relaciones tanto pacíficas como conflictuales, entre empleadores y trabajadores que prestan su actividad por cuenta ajena, las de las asociaciones profesionales entre sí, y las de éstos y aquellos con el Estado con un fin de tutela y colaboración" (Nápoli, 1971: p. 39).

Sin embargo, en un sentido más amplio y en lo que podría ser una visión más bien económica del fenómeno laboral, ese Derecho y Legislación del Trabajo devienen, más bien, un instrumento de reproducción de la estructura económica, es decir, de las relaciones sociales existentes.

En el caso nacional y en el momento de su origen y consolidación, el objetivo regulador y disciplinador de esa normatividad laboral

estuvo vinculado a la transformación de la realidad y la lucha social y política, pero también al avance de ciertas corrientes doctrinales en el campo económico, social, jurídico y político.

Hoy, casi medio siglo más tarde, ese fin ha quedado desdibujado por la transformación de la realidad, y ha cedido el paso a objetivos más funcionales, que tienen que ver más con el "congelamiento" de las aspiraciones sociales de los trabajadores y la falta de protección a importantes sectores laborales.

c. Ambito de aplicación territorial

Estas disposiciones legales tienen un ámbito de aplicación nacional y rigen, consecuentemente, en todo el territorio de la República.

d. Campo de aplicación personal

El campo de aplicación personal de la Ley General del Trabajo y demás disposiciones conexas y relativas de naturaleza laboral está constituido por una vastísima gama de trabajadores que presta servicios bajo relación de dependencia, en forma personal y de un modo correspondiente a la división del trabajo dispuesta por su empleador.

El campo de aplicación personal -establecido de un modo general por los arts. 1º y 2º de la Ley General del Trabajo- ha sido sucesivamente especificado, ampliado y complementado por múltiples disposiciones legales especiales, que han incorporado a la mencionada Ley a una gran variedad de trabajadores, en razón de sectores y ramas de actividad económica.

En lo que concierne a nuestro estudio, se advierte que la totalidad del sector semipresarial -que utiliza fuerza de trabajo remunerada- cae dentro de ese campo de aplicación, de conformidad a las disposiciones ya referidas de la Ley General del Trabajo.

En este aspecto, el art. 2º de la Ley General del Trabajo -concordante con los arts. 2, 3 y 4 de su Reglamento establece textualmente lo siguiente: "Patrono es la persona natural o jurídica que proporciona trabajo, por cuenta propia o ajena, para la ejecución o explotación de una obra o empresa. Empleado y obrero es el que trabaja por cuenta ajena.....".

Contrariamente al tenor de lo dispuesto por el art. 32 de la Ley General del Trabajo, los trabajadores por cuenta propia (TCPs) del sector familiar -caracterizado por la participación de fuerza de trabajo familiar no remunerada se encuentran expresamente excluidos del campo de aplicación de la normatividad jurídica laboral, al desarrollar una actividad laboral, denominada "trabajo directo para el público".

2. Función normativa

Como ya se ha expresado con anterioridad, la función original de este bloque normativo fue de carácter básicamente disciplinador, ordenador y regulador de las relaciones entre trabajadores y empleadores, y entre éstos y el Estado.

Sin embargo, el paso del tiempo ha determinado que este ordenamiento legal especializado devenga funcionalmente, más bien, un verdadero mecanismo de "congelamiento" de las relaciones del trabajo, y de exclusión de importantes sectores laborales de los regímenes de protección propios del Derecho Social.

f. Base de sustentación

Históricamente, la normatividad jurídico - laboral se ha estructurado a partir de necesidades políticas y requerimientos sociales concretos y coyunturales.

Desde ese punto de vista, se puede sostener que, aunque la misma no responde al diseño de políticas sociales sólidas y coherentes, emergentes del estudio, investigación y diagnóstico de nuestra

realidad socio-laboral, ha alcanzado un alto grado de funcionalidad en el ya mencionado esquema de "congelamiento" de las relaciones laborales.

En este orden, resulta útil mencionar -por ejemplo- que muchos proyectos e intentos de reforma e innovación legal en el campo laboral no han podido encontrar su formalización legislativa, precisamente por existir una clara voluntad estatal y empresarial de no modificar la actual Ley General del Trabajo y su Reglamento, y evitar cualquier factor de desestabilización en el campo socio-laboral.

De acuerdo a lo anterior, la verdadera base de sustentación de esta normatividad radica -antes que en el diseño de políticas sociales y un conocimiento de la realidad sociolaboral- en una coincidencia de intereses económicos y políticos, entre el orden estatal y el orden empresarial.

3. *Obligaciones*

En el campo de las relaciones laborales, las obligaciones de los empleadores y los derechos de los trabajadores constituyen las dos caras de una misma medalla.

Al igual que en el análisis de los otros subsistemas jurídicos, nuestra atención debe centrarse también, en este caso, en el campo de las principales obligaciones adjetivas y sustantivas de las unidades económica informales, que tienen la calidad de empleadores.

a. *Relación laboral y contrato de trabajo*

En este campo, el empleador del sector informal urbano queda obligado a la observancia de las siguientes disposiciones legales:

- **definición de empleador y trabajador, como sujetos de la relación laboral (Art. 2 de la LGT);**

- diferenciación entre contrato individual y contrato colectivo de trabajo (art. 5 de la LGT);
- definición de contrato individual de trabajo (art. del DRLGT);
- requisitos y forma del contrato de trabajo (art. 6 de la LGT);
- validez y oponibilidad del contrato de trabajo (art. 6 del DRLGT);
- capacidad contractual de mayores de 18 y menores de 21 años (art. 8 de la LGT);
- estipulaciones que debe contener todo contrato de trabajo (art. 7 del DRLGT);
- tiempo de duración del contrato de trabajo (art. 12 de la LGT);
- normas fundamentales a que debe sujetarse el contrato de trabajo (DS 07850).

b. Contratos especiales y formas peculiares de trabajo

En esta materia, los empleadores quedan reatados al cumplimiento de las siguientes disposiciones legales:

- definición del contrato de aprendizaje (art. 28 de la LGT);
- forma y modalidades del contrato de aprendizaje (art. 29 de la LGT);
- tiempo de duración del contrato de aprendizaje (art. 74 de la LGT);

- finalidades del contrato de aprendizaje (art. 75 de la LGT);
- definición y alcances del trabajo a domicilio (art. 32 de la LGT).

c. Condiciones generales de trabajo

En este orden, los empleadores deben cumplir las siguientes disposiciones legales:

- determinación de los días hábiles de trabajo (art. 41 de la LGT);
- regulación del descanso sabatino (DS 02613);
- determinación de días feriados (art.67 del DS 21060);
- compensación de días feriados (art.68 del DS 21060);
- derecho y escala de vacaciones y percepción del 100% de la remuneración (art. 44 de la LGT);
- improcedencia de la compensación en dinero del derecho a vacaciones (art. 33 del DRLGT);
- período salarial a pagarse durante el período de vacaciones (DS 12059);
- escala de vacaciones (DS 17288);
- vacación anual para menores trabajadores (art.82 del Código del Menor);
- duración de la jornada de trabajo y la semana laboral (art. 46 de la LGT);
- definición de la jornada de trabajo (art. 47 de la LGT y 35 del DRLGT);

- tope máximo de horas extraordinarias (art. 50 de la LGT);
- determinación del horario nocturno de trabajo (art. 46 de la LGT);
- dotación obligatoria de buenas condiciones de higiene y seguridad, y adopción de Reglamento Interno (art. 67 de la LGT);
- observancia de la Ley de Higiene y Seguridad Industrial (DL 16896).

* La escala vacacional introducida por el DS 17288 establece los siguientes períodos de descanso:

De 1 a 4 años cumplidos de trabajo	15 días hábiles
De 5 a 9 años cumplidos de trabajo	20 días hábiles
De 10 y más años cumplidos de trabajo	30 días hábiles

d. Remuneración y otros ingresos

Desde un punto de vista técnico-jurídico, la remuneración constituye la contraprestación económica que debe pagar el empleador por los servicios que le presta el trabajador.

Este aspecto constituye, indudablemente, el núcleo de la relación laboral, en particular, y de la problemática sociolaboral, en general. En materia remunerativa o salarial, el empleador está obligado a la observancia de las siguientes normas legales.

- definición, fijación y peculiaridades de las remuneraciones (art. 52 de la LGT y 39 del DRLGT);
- tiempo de pago, forma, lugar y prohibiciones relativas (art. 53 de la LGT);

- recargos por horas extraordinarias, días feriados y trabajo nocturno (art. 55);
- fijación del salario mínimo vital (art.46 del DRLGT);
- regulación del salario dominical (DS 03691);
- consolidación de bonos al salario básico (art. 58 del DS 21060);
- regulación de la remuneración anual (art. 59 del DS 21060);
- regulación del bono de antigüedad (art. 60 del DS 21060);
- pago del beneficio de prima (art. 57 de la LGT);
- monto del beneficio de prima (art. 48 del DRLGT);
- definición del beneficio de aguinaldo y su obligación de pago (Ley de 18.12.44);
- diferenciación entre prima y aguinaldo (Ley de 31.05.47);
- reglamentación del pago de beneficio de aguinaldo (DS 02318).

e. Estabilidad laboral

En esta materia de singular interés para los trabajadores, los empleadores deben cumplir las siguientes disposiciones legales:

- **garantía de empleo durante el servicio militar** (art. 13 del DRLGT);

- **garantía de empleo en caso de enfermedad común** (art. 68 del DRLGT);
- **requisitos para el logro de ascensos y promociones** (art. 65 de la LGT);
- **libertad de contratación y rescisión de contratos de trabajo** (art. 55 del DS 21060);
- **beneficio de relocalización** (art. 56 del DS 21060).

f. Extinción de la relación laboral

En lo que concierne a las causales y las consecuencias de la extinción de la relación laboral, los empleadores están obligados al cumplimiento de los siguientes preceptos legales:

- **indemnización por fallecimiento o por rebaja de sueldos, reputables como retiro forzoso** (DS de 09.03.37);
- **retiro forzoso y obligación de preaviso** (art. 12 de la LGT);
- **derechos y obligaciones emergentes del retiro voluntario** (Ley de 21.12.48);
- **reglamentación de la Ley de Retiro Voluntario** (DS 01592);
- **consolidación de quinquenios y retiro voluntario** (DS 11478);
- **obligación patronal de pago de desahucio y casos** (art. 12 de la LGT y 8 del DRLGT);
- **causales para la improcedencia del pago de desahucio** (art. 16 de la LGT y 9 del DRLGT);

- obligación de pago de indemnización por tiempo de servicios (art. 13 de la LGT y 8 del DRLGT);
- causales para la improcedencia del pago de indemnización (art. 16 de la LGT y 9 del DRLGT);
- cálculo del monto y promedio indemnizatorio (art. 19 de la LGT y 11 del DRLGT);
- cómputo del tiempo de servicios para pago de indemnización (art. 20 de la LGT);
- sueldo indemnizable (DS 03642).

* El derecho de indemnización por tiempo de servicios equivale al pago de un mes de sueldo por cada año trabajado; en caso de retiro forzoso se cancela sin requisito previo alguno, y en caso de retiro voluntario, sólo después de haber cumplido cinco años de trabajo.

** El desahucio equivale a tres meses de sueldo y se cancela en caso de retiro intempestivo, en el que no se ha cursado el preaviso de ley de noventa días.

g. Regímenes laborales especiales

Con relación a los regímenes especiales de protección a mujeres y menores trabajadores, los empleadores del SIU deben dar cumplimiento a las siguientes disposiciones legales:

- Mujeres trabajadoras:

Limitación al personal femenino, jornada diaria y semanal de trabajo, igualdad de remuneración, libre administración de salarios, trabajos prohibidos, trabajo nocturno, descanso pre y post parto, salas cunas, protección física especial para mujeres (arts. 3, 46, 52, 54, 59, 60, 61, 62 y 63 respectivamente de la LGT).

- *Menores trabajadores*

Capacidad contractual, jornada diaria y semanal de trabajo, libre administración de salario, minoridad laboral, trabajos prohibidos, trabajo nocturno, protección física especial para menores (arts. 8, 46, 54, 58, 59, 60 y 63 respectivamente de la LGT).

Control de la relación laboral de menores trabajadores, minoridad laboral, autorización estatal, requisitos para la autorización de trabajo, cédula de trabajo y registro laboral de menores, características de la cédula, contratación sin cédula de identidad, clasificación de menores, contrato de aprendizaje, duración del contrato de aprendizaje, subvención de gastos de enseñanza, clasificación de trabajos, trabajos peligrosos, trabajos insalubres, trabajos de peligro moral, jornada de trabajo, descanso dominical, vacaciones anuales, prohibición de trabajo nocturno, salario o remuneración mínima, prohibición de efectuar descuentos o retenciones, deducciones legales, cuenta bancaria de ahorro, retiros de las cuentas de ahorro, descuento en indemnizaciones a trabajadores fallecidos, forma de pago del salario, trabajo doméstico, formalidades del contrato de trabajo, minoridad laboral en trabajo doméstico, vivienda y alimentación, primeros auxilios, instrucción y educación, conducta irregular en el trabajo, prohibición de trabajo en el extranjero (arts. 65 al 98 respectivamente del Código del Menor).

h. Salud ocupacional y Riesgos profesionales

En este campo, los empleadores están sujetos al cumplimiento -entre otras- de las siguientes normas:

- **Obligación patronal de proporcionar primeros auxilios en caso de accidente o enfermedad** (art. 93 de la LGT);

- reconocimiento médico con carácter previo a la prestación de servicios (art. 95 de la LGT);
- responsabilidad patronal y pago de indemnización en riesgos profesionales (art. 79 de la LGT).

i. Sindicalización y conflictos colectivos

En el campo del Derecho Colectivo del Trabajo, los empleadores están obligados a cumplir -entre otras- las siguientes normas legales:

- reconocimiento del derecho de asociación en sindicatos (art. 99 de la LGT y 12º del DRLGT);
- fuero sindical y sanciones por su violación (DI 00038 de 07.02.44);
- pliego de reclamaciones (art. 106 de la LGT);
- trámite del pliego y conciliación (art.107 de la LGT);
- tribunal Arbitral (art. 110 de la LGT);
- inicio de huelga y de lock-out, y requisitos (art. 114 de la LGT).

j. Aspectos administrativos

Finalmente, y al margen de otras obligaciones legales establecidas en el campo administrativo y de las relaciones con el Estado, el empleador debe cumplir fundamentalmente con la entrega de planillas al Mnisterio del Trabajo y Desarrollo Laboral, dispuesta por el DS 13592 de 20.05.76 y sujetarse, en cualquier controversia o litigio laboral, al procedimiento judicial establecido por el Código Procesal del Trabajo.

4. *Efectos*

El cumplimiento de las obligaciones impuestas legalmente a los empleadores del SIU genera una imputación positiva de las normas jurídicas en juego y satisface, por tanto, la pretensión o fin estatal protectorio.

Contrario sensu, el incumplimiento de tales obligaciones genera una imputación normativa negativa y, al no satisfacer el fin estatal protectorio, da lugar a la imposición de sanciones y pone en marcha el aparato coercitivo estatal.

El incumplimiento o infracción de leyes sociales se encuentra sancionado con multas e intereses, de conformidad a lo dispuesto por el art. 121 de la Ley General del Trabajo, el art. 165 del DRLGT, el DL 02763 y el DL 14800.

5. *Síntesis*

Está fuera de toda duda que este subsistema jurídico legal sólo tiene una vigencia nominal en las unidades económicas del sector informal urbano.

De un modo general, puede advertirse que las disposiciones laborales vistas no son asumidas como normas obligatorias y posibles de ser efectivamente cumplidas, y que la regulación de las relaciones laborales se encuentra sujeta a una racionalidad propia y peculiar de la actividad informal, basada en prácticas socialmente sancionadas.

Las obligaciones legales establecidas para los empleadores presuponen -a partir de una visión y apropiación exclusiva de la actividad económica formal y capitalista- la generación de excedentes económicos suficientes y susceptibles de cubrir costos de producción y reposición, utilidades y beneficios, y **cargas sociales**.

Al estar vinculadas a estrategias de sobrevivencia y estar estructural-

mente imposibilitadas de generar excedentes económicos con destino al pago de cargas sociales, las unidades económicas del SIU resultan materialmente imposibilitadas de dar cumplimiento a las disposiciones legales y anotadas.

B. Seguridad Social

1. Referencias legales

Este subsistema legal está conformado por las siguientes disposiciones legales:

0001	Ley	-----	Código de Seguridad Social.
0002	DS	04823	Régimen de Asignaciones Familiares.
0003	DS	05315	Reglamento del Código de Seguridad Social.
0004	DL	10173	Racionalización de la Seguridad Social.
0005	DL	10776	Creación del Instituto Boliviano de Seguridad Social.
0006	DL	11477	Presentación de planillas y pago de cotizaciones a la Seguridad Social.
0007	DS	13214	Reformas a la Seguridad Social.
0008	DL	14643	Modificación del Régimen de Seguridad Social.
0009	DS	21637	Reforma del Sistema de Seguridad Social.

2. Caracterización

El anterior conjunto normativo presenta -entre otras- las siguientes características:

a. Origen

El Código de Seguridad Social y su Reglamento -que conforman el eje normativo fundamental de nuestro Sistema de Seguridad Social- constituyeron la culminación de un importante proceso de acumulación estatal y social en la materia, que se inicia en 1924 con la

dictación de algunas leyes sobre "Accidentes de Trabajo", y termina en 1956, en el marco de una acentuada preocupación e interés estatales por la universalización y consolidación del Seguro Social.

b. Objetivos

Basado en principios técnicos y jurídicos de validez universal, nuestro Régimen de Seguridad Social tiene la finalidad de "proteger la salud del capital humano del país, la continuidad de sus medios de subsistencia, la aplicación de medidas adecuadas para la rehabilitación de las personas inutilizadas y la concesión de los medios necesarios para el mejoramiento de las condiciones de vida del grupo familiar".

En este subsistema legal, existe pues, básicamente, un fin estatal protectorio para los casos de necesidad bioeconómica determinados por contingencias sociales.

c. Ambito de aplicación territorial.

Estas disposiciones legales tienen un ámbito de aplicación nacional y rigen, consecuentemente, en todo el territorio de la República.

d. Campo de aplicación personal

El campo de aplicación personal del Código de Seguridad Social está expresamente definido por su art. 6º, que textualmente establece lo siguiente: "El Código de Seguridad Social es obligatorio para todas las personas nacionales o extranjeras, de ambos sexos, que trabajan en el territorio de la República y prestan servicio remunerado para otra persona natural o jurídica, mediante designación, contrato de trabajo o contrato de aprendizaje, sean éstos de carácter privado o público, expresos o presuntos".

En estrecha relación con esta definición de su campo de aplicación, y con referencia a los sujetos jurídicos de la relación laboral, el Código de Seguridad Social establece las siguientes definiciones:

"a) **Empleador.**- La persona natural o jurídica a quien se presta el servicio o por cuya cuenta u orden se efectúa el trabajo, mediante un contrato público o privado, expreso o presunto de trabajo, o de aprendizaje, cualquiera sea la forma o modalidad de la remuneraciónb) **Trabajador asegurado.**- La persona, sea obrero, empleado, miembro de cooperativa de producción o aprendiz, que está sujeta al campo de aplicación del presente Código".

En lo concerniente a nuestro estudio y de acuerdo a las precisiones legales anteriores, tenemos que, dentro del SIU, únicamente el sector semicorporarial -que utiliza fuerza de trabajo remunerada y genera relaciones laborales bajo dependencia- se encuentra comprendido (sin distinción de sector o rama de actividad) en el campo de aplicación del Código de Seguridad Social y, consecuentemente, de su Reglamento y disposiciones legales conexas y relativas.

En lo que se refiere al sector familiar, la ausencia de trabajo remunerado y dependiente en el mismo determina la tácita exclusión de los trabajadores por cuenta propia del referido campo de aplicación del Código de Seguridad Social y de lo que ha venido en llamarse, el Régimen de Seguro Social Obligatorio.

Esa exclusión, empero, no resulta absoluta, puesto que se evidencia que el Código de Seguridad Social sienta las bases de una eventual incorporación de ese sector social al Sistema de Seguridad Social, por una doble vía.

En este orden y con relación a lo que constituye la primera vía de posible incorporación, tenemos el art. 11 del Código de Seguridad Social -concordante con los arts. 19 y 24 de su Reglamento, y el art. 42 del DS 14643- que a la letra dice: "El Poder Ejecutivo incorporará posteriormente en el campo de aplicación del Código de Seguridad Social, a los trabajadores independientes cuando se establezcan las condiciones económicas sociales y las posibilidades técnicas que permitan un eficaz otorgamiento de las prestaciones a este grupo de trabajadores".

En ese mismo orden y configurando lo que vendría a ser la segunda vía de incorporación, el art. 12 del Código de Seguridad Social, nos dice: "Los trabajadores que no están sujetos obligatoriamente al Seguro Social Obligatorio, como los artesanos y otros trabajadores independientes, podrán solicitar a la Caja su incorporación en uno o en los demás seguros siempre que tomen a su cargo la totalidad de la cotización y se sometan a las condiciones que el Reglamento especificará".

e. Función normativa

La función principal de este bloque normativo es de carácter básicamente ordenador y regulador de las relaciones entre trabajadores, empleadores y Estado, con referencia a un Régimen de Seguro Social Obligatorio, y de la organización y funcionamiento de los órganos gestores del Sistema de Seguridad Social.

f. Base de sustentación

La dictación del Código de Seguridad Social y su Reglamento constituyó la culminación de un arduo esfuerzo gubernamental de la época, que asumió el diseño, organización y puesta en marcha de un Régimen de Seguro Social Obligatorio totalmente actualizado, a partir de importantes estudios técnicos encarados con apoyo de asesores externos y organismos internacionales.

Este hecho, vinculado a la naturaleza técnica y matemática de la Seguridad Social y a la creación del Instituto Boliviano de Seguridad Social (IBSS), determinó que las posteriores modificaciones y reformas del Código de Seguridad Social y su Reglamento cuenten casi siempre con una sólida base de sustentación técnica.

3. Obligaciones

En el campo de la Seguridad Social, el régimen obligacional aplicable a los empleadores, entre los que se encuentran comprendidas las unidades económicas del sector semiempresarial, puede

desagregarse en algunas líneas obligacionales básicas. Por una parte, está la obligación de afiliarse y afiliar a los trabajadores dependientes y, por otra parte, están las obligaciones de aportar a los efectos del financiamiento del Seguro Social y cancelar las asignaciones familiares legalmente establecidas.

En torno a esas obligaciones principales se estructuran obligaciones accesorias de distinta importancia, naturaleza y alcance, algunas de las cuales pasamos a ver también a continuación.

a. Afiliación patronal y laboral

La afiliación del empleador y de sus trabajadores dependientes constituye el presupuesto básico para la activación del subsistema jurídico que analizamos. Esta obligación patronal está establecida por las siguientes disposiciones legales:

- **obligación de todo empleador de registrarse en la Entidad Gestora, de acuerdo con el "Código de Ramas de Actividad Económica", mediante el formulario de "Aviso de Afiliación del Empleador"** (Art. 192 del CSS, 403 al 415 del RCSS y 2 del DL 13214);
- **obligación de todo empleador de inscribir a sus trabajadores en la Entidad Gestora respectiva, en el plazo máximo de cinco días hábiles a partir de la iniciación de la relación laboral, mediante el formulario de "Aviso de afiliación del Trabajador"** (art. 193 del CSS, 416 al 418 del RCSS y 6 del DL 13214);
- **obligación del empleador de comunicar variaciones relativas a cambio de nombre, suspensión de actividades, cambio de domicilio, etc., mediante el formulario de "Aviso de Novedades del Empleador"** (art. 3 del DL 13214);
- **obligación del empleador de comunicar la conclu-**

sión de la relación laboral, en el plazo de cinco días de producirse la misma, mediante el formulario de "Aviso de Baja del Asegurado" (art. 8 del DL. 13214).

b. Aporte patronal

El aporte o cotización patronal constituye una de las fuentes de financiamiento del Seguro Social Obligatorio.

La obligación patronal de servir su propio aporte y transferir la cotización laboral, y que constituye una de las bases fundamentales del Régimen Económico Financiero de la Seguridad Social, está consagrada por las siguientes disposiciones legales:

- obligación de pago del aporte patronal y de la cotización del asegurado, a ser descontada del salario (art. 194 del CSS y 248 del RCSS);
- tasa de cotización patronal del 15% sobre el monto total de remuneraciones mensuales (art. 20 del DL 10173);
- presentación de planillas y pago de cotizaciones por empleadores (art. 25 del CSS y DL 11477);
- determinación del salario cotizante (DS 10357, DS 11300 y art. 23 del DS 14643);
- distribución de la tasa de contribución patronal en 10% para prestaciones que otorgan las Cajas de Salud y 5% para las prestaciones que otorgan los Fondos de Pensiones (arts. 8 y 13 del DS 21637).

c. Pago de asignaciones familiares

Inicialmente establecido por los arts. 2 y 4 del Código de Seguridad Social, el Régimen de Asignaciones Familiares -que se encuentra

referido a la obligación de pago de diferentes subsidios- ha sufrido sucesivas modificaciones en cuanto a sus alcances, montos y responsables de pago.

En esta materia, la última modificación -de la regulación introducida por el Código de Seguridad Social y su Reglamento- ha sido introducida por el art. 25 del DS 21637, que textualmente dice: "A partir de la vigencia del presente decreto, se reconocerán las siguientes prestaciones del Régimen de Asignaciones Familiares que serán pagadas, a su cargo y costo, **directamente por los empleadores** de los sectores público y privado: "a) Subsidio PRENATAL, consistente en la entrega a la madre gestante asegurada o beneficiaria, de un pago mensual, en dinero o especie, equivalente a un salario mínimo nacional, durante los últimos cinco meses de embarazo, independientemente del subsidio de incapacidad temporal por maternidad. b) Subsidio de NATALIDAD por nacimiento de cada hijo: un pago único a la madre, equivalente a un salario mínimo nacional. c) Subsidio de LACTANCIA, consistente en la entrega a la madre de productos lácteos y otros equivalentes a un salario mínimo nacional para cada hijo, durante sus primeros doce meses de vida. d) Subsidio de SEPELIO, por fallecimiento de cada hijo calificado como beneficiario menor de 19 años: un pago único a la madre, equivalente a un salario mínimo nacional".

4. *Efectos*

El incumplimiento de las prescripciones contenidas en el Código de Seguridad Social y disposiciones modificatorias y conexas da lugar a la imposición de múltiples sanciones, independientemente de las penas y resarcimientos que pudieran corresponder como emergencia de acciones penales y/o civiles. En el campo del incumplimiento del pago de aportes patronales o transferencia de cotizaciones laborales, la acción punitiva queda canalizada a través de los procedimientos coactivos, iniciados a partir de facultades de inspección y control legalmente reconocidas a los órganos gestores de la Seguridad Social.

5.- Síntesis

En el caso de la Seguridad Social, y teniendo en cuenta que las obligaciones de los empleadores en este campo emergen de la relación laboral, la situación vista en el orden jurídico laboral se reproduce en toda su magnitud.

No existiendo la posibilidad material de generar los excedentes económicos suficientes y necesarios para el pago del aporte patronal, las unidades familiares y semiempresariales del SIU no acceden al campo de aplicación de la Legislación y Sistema de Seguridad Social, más por razones de imposibilidad material de cumplimiento de la norma que por una voluntad o afán de incumplimiento legal.

En Seguridad Social, a pesar de la base principista existente sobre su universalidad, y de los mecanismos específicos del seguro voluntario establecidos, la legislación está diseñada y estructurada a la medida de los clásicos establecimientos y empresas capitalistas, cuya lógica de acumulación es absolutamente ajena e inviable en las unidades económicas del sector informal urbano.

CONCLUSIONES

A. Orden constitutivo

Este subsistema jurídico forma parte de la denominada normatividad dominante, diseñada a partir de una visión del clásico establecimiento o empresa capitalista y de una absoluta falta de comprensión de la realidad de las unidades económicas del SIU.

La normatividad analizada integra disposiciones legales fundamentales, primarias y secundarias, y está constituida por un instrumento o ley fundamental, dos leyes generales sistematizadas bajo la forma de Códigos, tres disposiciones legales especiales y una ordenanza municipal. Con excepción de los decretos sobre el INBOPIA, el Registro de Comercio y el RUC, que se ubican en un campo caracterizado por un mayor grado de dispersión instrumental, las demás disposiciones legales mencionadas responden fundamentalmente a un tratamiento instrumental sistemático y unitario.

La finalidad básica de este subsistema es el control estatal sobre actividades económicas, a partir de un régimen obligacional adjetivo. Este régimen se encuentra condicionado al cumplimiento de la obligación tributaria formal de inscripción en el RUC, sin cuyo cumplimiento el acceso a la existencia legal resulta imposible e improcedente. Para ejercer el comercio y tener personalidad jurídica (en el caso de las sociedades comerciales), por ejemplo, la inscripción en el RUC constituye un requisito.

Este régimen constitutivo presenta un desbalance significativo en lo que concierne a beneficios o ventajas para el sujeto jurídico obligado, en contraposición a la utilidad que representa para el Estado la acción de los registros como mecanismos de control. El índice de cumplimiento de las obligaciones adjetivas impuestas por este régimen es significativamente alto, en relación al relativo al

cumplimiento de obligaciones sustantivas propias del régimen tributario y del régimen social.

Finalmente en el marco de lo que podría ser una conclusión colateral y emergente de un cotejo de los aspectos legales analizados con la práctica jurídica administrativa y el ordenamiento legal vigente, este régimen constituye -en el campo de las licitaciones públicas- un verdadero filtro, cuando no un mecanismo de bloqueo, para impedir el acceso de las unidades económicas del SIU al mercado de los suministros públicos.

B. Orden tributario

Aunque este bloque normativo está constituido por varias disposiciones legales de diversa naturaleza instrumental, es obvio que tal hecho representa sin embargo un gran avance histórico, frente a la gravísima dispersión y frondosidad instrumental que caracterizaba al Régimen Tributario anterior. En todo caso, y aunque el Código Tributario carece de significación en lo que podría ser un plan sistemático de exposición de la normatividad tributaria, las disposiciones legales vistas constituyen un todo armónico y coherente, adecuadamente presentado en compilaciones oficiales y privadas.

Por sus características y la vital función que tienen en el marco de la reproducción de la base material del Estado, estas disposiciones legales forman parte de un campo normativo primario o central y sintetizan la esencia, funcionamiento y organización del Sistema Tributario Nacional. De notable coherencia material e ideológica, esta normatividad primaria se erige indudablemente sobre la base de la Ley de Reforma Tributaria, que constituye la piedra angular de todo el sistema.

Un bajo índice de cumplimiento tributario en el RTS podría deberse -entre otras causas- a la baja presión tributaria estatal y a la inexistencia de mecanismos estatales de control y coerción para el pago de los impuestos unificados en el RTS. El Estado -por limitaciones de diverso orden parece optar por dirigir su aparato de

control a los pocos y grandes sujetos tributarios y no a los centenares de miles de pequeños sujetos tributarios.

Para una mejor comprensión del tema, correspondería hacer una diferenciación entre lo que es el comportamiento tributario de las unidades económicas del SIU en el orden nacional y el comportamiento de esas mismas unidades, en el orden municipal, ya que los Gobiernos Municipales ejercen un control más estrecho y cuentan con mecanismos más efectivos de control, seguimiento y coerción, en comparación con la Administración Nacional de la Renta Interna.

C. Orden Social

El ordenamiento legal laboral analizado -que forma parte de un campo normativo primario y central- se caracteriza por una notoria frondosidad legislativa y un alto grado de dispersión instrumental. La Ley General de su Trabajo y su Reglamento -con las limitaciones de forma y de fondo adquiridas por el transcurso del tiempo y el cambio de la base material- permanecen aún como el eje normativo ordenador de todo el subsistema, en torno al cual se ha dictado sucesivamente una diversidad de disposiciones legales especiales, aclaratorias y modificatorias.

En el campo de la Seguridad Social, el Código y su Reglamento -que constituyen el eje normativo principal- han quedado modificados y complementados sucesivamente por una diversidad de disposiciones legales especiales, aclaratorias y modificatorias. Sin embargo, ambos instrumentos destacan, en el marco de la tradición jurídica nacional, como importantes esfuerzos legislativos y aportes fundamentales, por su alto grado de sistematización y coherencia metodológica y expositiva, hoy gravemente afectados por sucesivas reformas y modificaciones emergentes de la necesidad y la dinámica social. En todo caso, el subsistema analizado forma parte de un campo normativo primario y central y está vinculado, por lo menos en teoría, a una de las "áreas de mayor compromiso social" del Estado, dentro de la actividad económica del país.

De un modo general y reconociendo la existencia de casos excepcionales, el origen del incumplimiento de las obligaciones sustantivas -tanto en el campo laboral como en el campo de la Seguridad Social- parece radicar en la imposibilidad de generar excedentes económicos que puedan ser canalizados a la cobertura de las llamadas "cargas sociales". La actividad informal genera ingresos insuficientes, o apenas suficientes, para cubrir las necesidades de subsistencia, sin posibilidad material alguna de obtener beneficios residuales capaces de cubrir obligaciones sociales.

Paralelamente, se advierte una grave inadecuación de la norma jurídica a la realidad, tamaño, peculiaridades y proyecciones de las unidades económicas del SIU, que resulta regulado por normas diseñadas a partir de una comprensión de la lógica empresarial propia de los clásicos y grandes establecimientos capitalistas.

La legislación no recoge ni refleja -entre otras- algunas de las siguientes peculiaridades:

- el pago a destajo en el SIU constituye base de una racionalidad laboral peculiar, sancionada socialmente, en la que no cuentan las clásicas instituciones del derecho laboral, como el horario de trabajo, vacaciones, indemnizaciones, etc.;
- existen modalidades de compensación económica en favor de los trabajadores y sustitutivas de los beneficios y derechos consagrados por la legislación, como en el caso del uso gratuito de medios de trabajo para beneficio personal del operario, etc;
- se presentan excepcionalmente mecanismos internos de redistribución de eventuales excedentes económicos, conforme a usos y prácticas socialmente sancionados;
- no existe permanencia en la base laboral, y la extinción de las relaciones de trabajo es repetitiva y recurrente, pero no conflictiva ni controversial como se da en los establecimientos del sector formal;

- existen elementos importantes de Derecho Consuetudinario que regulan la actividad económica, a partir de usos y prácticas socialmente sancionados;
- la ausencia de organizaciones sindicales atenúa el ejercicio de presiones reivindicativas organizadas sobre los empleadores del SIU, en el cual -además- la relación laboral se encuentra teñida por rasgos corporativos y gremiales muy fuertes.

ESTUDIO 2

INFORMALIDAD E ILEGALIDAD: UNA FALSA IDENTIDAD

Roberto Casanovas Sainz *

* Investigador del Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario (CEDLA) La Paz - Bolivia.

INTRODUCCION

El propósito principal de este trabajo es elaborar un diagnóstico general de las condiciones de legalidad o ilegalidad en que se desenvuelven las actividades económicas del sector informal en Bolivia, en la perspectiva de proponer un conjunto de recomendaciones de políticas orientadas a superar las restricciones legales e institucionales que enfrentan estas unidades económicas en el desarrollo de sus actividades.

Los objetivos específicos del estudio se orientan a:

- cuantificar la magnitud e importancia del fenómeno de la informalidad en Bolivia, tanto desde la perspectiva del volumen de fuerza de trabajo que articula, como desde la óptica del número de unidades económicas que lo integra;
- establecer algunos parámetros de referencia que sirvan de base para determinar el grado de "ilegalidad" del sector informal, y su significado e importancia en términos de la cobertura real que tienen actualmente las diversas disposiciones nacionales y municipales en materia constitutiva, impositiva y laboral;

- identificar, a partir de las condiciones actualmente vigentes en el país, los costos nominales de la legalidad y las ventajas e inconvenientes que supone para las actividades informales el hecho de operar en la ilegalidad;
- proponer recomendaciones de políticas orientadas a superar las restricciones legales e institucionales que enfrentan los establecimientos informales en el desarrollo de sus actividades.

El estudio ha sido organizado en tres capítulos: en el capítulo I se hace un breve análisis introductorio acerca de los cambios provocados por la crisis en la situación ocupacional durante la última década, poniendo especial énfasis en el análisis del impacto de la Nueva Política Económica sobre el funcionamiento y crecimiento del sector informal. El segundo capítulo está orientado a cuantificar la cobertura "real" o "efectiva" de los diferentes registros, impuestos y otro tipo de obligaciones, tanto de carácter nacional como local o municipal, a fin de establecer los niveles de cumplimiento y la magnitud e importancia del fenómeno de la "ilegalidad" en el sector informal. Finalmente, en el capítulo tercero, y a manera de conclusiones, se analizan las ventajas e inconvenientes que supone, para los informales, operar al margen de las leyes, y hasta qué punto este comportamiento se explica por la incapacidad del Estado de fiscalizar adecuadamente su cumplimiento.

El autor desea agradecer la cooperación de Gary Montaña, asistente de investigación de la Unidad de Estudios Urbanos del CEDLA, quien tuvo a su cargo el cuidadoso trabajo de recopilar buena parte de la información que se analiza en el estudio. Asimismo, el análisis de la cobertura impositiva nacional y municipal fue posible gracias al apoyo recibido de parte del Departamento de Procesamiento de Datos de la Dirección General de la Renta Interna, y a la información proporcionada por las Alcaldías Municipales de La Paz y El Alto. La versión final del estudio fue enriquecida por los valiosos comentarios de Silvia Escóbar de Pabón, Hernando Larrazábal y Antonio Peres, todos ellos investigadores del CEDLA.

I

EL SECTOR INFORMAL URBANO EN BOLIVIA: UNA CARACTERIZACION GLOBAL

A. Crisis económica y cambios en la situación del empleo

La crisis económica que atraviesa el país, desde principios de esta década, ha traído como consecuencia un deterioro permanente en la situación ocupacional, que se expresa al menos en tres formas: en primer lugar, en el aumento drástico de las tasas de desempleo abierto, hasta niveles nunca antes vistos en el país, como resultado directo de la caída en el nivel de la actividad económica. En segundo lugar, la crisis ha provocado el inicio de una recomposición en la estructura productiva, cuyos primeros síntomas ya pueden observarse en la estructura ocupacional, a través del constante crecimiento y expansión del autoempleo y de las actividades de baja productividad que constituyen un refugio frente a la desocupación. En tercer lugar, se registra también una drástica reducción en los salarios e ingresos reales de la población urbana y rural, producto de la aplicación de las medidas de ajuste de corte

neoliberal.

Cabe destacar, que los efectos de la crisis sobre la situación del empleo, aunque con intensidad y con particularidades propias, se dejan sentir prácticamente en todos los países de la región tal como lo demuestran algunos estudios recientes (PREALC, 1985 y 1987).

1. El crecimiento del desempleo abierto

En la década pasada, la economía boliviana presentaba tasas reducidas de desempleo, generalmente en torno al 6%. Recién a partir de la década del 80, y particularmente a partir del desencadenamiento de la crisis y del proceso hiperinflacionario (1983-1985), se agudiza la desocupación hasta llegar a una tasa del 20%, lo que significa que hacia 1986, uno de cada cinco integrantes de la población activa no tenía trabajo (CEPAL, 1986).

Este fenómeno está estrechamente asociado a la contracción generalizada del aparato productivo, que provoca una drástica disminución en el nivel del empleo, especialmente en algunas ramas de la actividad económica como la construcción, ciertas ramas de la manufactura y algunos servicios dependientes del Estado, que se caracterizaron en la década pasada por una alta capacidad de generación de puestos de trabajo. En el período 1980-1985, el PIB presenta tasas negativas de crecimiento en torno al 2.4%, que expresan elocuentemente el nivel de contracción de la economía, mientras que la población crece a un ritmo de 2.8% al año. Esta situación no ha sufrido cambios significativos hasta el presente.

Es necesario destacar que el aumento violento de la desocupación abierta va acompañado de importantes cambios en las características de los desempleados: mientras en la década pasada los grupos más afectados por la desocupación eran claramente los más jóvenes, las mujeres que no eran jefes de hogar y los más calificados, actualmente aumentan más los cesantes que los nuevos ingresantes a la fuerza de trabajo, los jefes de hogar en las edades de

mayor actividad y los que cuentan con menores niveles de calificación.

Estos cambios importantes en el perfil de los desocupados muestran que la crisis afecta crecientemente a la población primaria y, por tanto, a los principales perceptores de ingresos de las familias urbanas.

2. Recomposición en la estructura sectorial de la fuerza de trabajo

Un segundo efecto, que seguramente se proyectará mas allá del corto y mediano plazos, es el que tiene que ver con los cambios que está provocando la crisis en la estructura productiva y en la composición sectorial del empleo. Las orientaciones generales de la política económica en la última década, y particularmente las medidas de ajuste que forman parte de la Nueva Política Económica -vigente en el país a partir de agosto de 1985-, estuvieron dirigidas a favorecer y estimular el desarrollo del sector terciario (principalmente el comercio y la banca), en desmedro de los sectores productivos. Una prueba de ello es que entre 1985 y 1986 el PIB del comercio crece a tasas positivas de 3.9% y 6.5%, respectivamente, mientras que la manufactura presenta tasas de crecimiento de -9.3% para 1985 y 2.1% para 1986 (Morales, 1987).

En lo que hace a las formas de inserción de la fuerza de trabajo en la estructura productiva urbana, se pueden observar tres fenómenos: una creciente terciarización de la fuerza laboral; una disminución permanente del trabajo asalariado dentro de la ocupación total; y un crecimiento sostenido del empleo en el sector informal urbano. Evidentemente, los tres fenómenos antes señalados están íntimamente relacionados y responden, en última instancia, a los cambios que se están produciendo respecto al rol y preeminencia de los sectores público y privado en la economía.

En el período 1976-1987 se producen importantes transformaciones en la estructura sectorial del empleo en las principales ciudades

capitales de departamento (La Paz, Oruro, Cochabamba, Potosí, Sucre, Tarija y Santa Cruz). Si bien las principales actividades económicas del sector terciario aumentan de 60% a 67% su participación en la ocupación total, las ramas específicas que lo integran presentan comportamientos claramente diferenciados (véase Cuadro I.1 y Gráfico I.1).

CUADRO I.1
DISTRIBUCION DE LA PEA URBANA POR RAMAS
DE ACTIVIDAD Y TASAS DE CRECIMIENTO,
1976-1987 (en porcentajes)

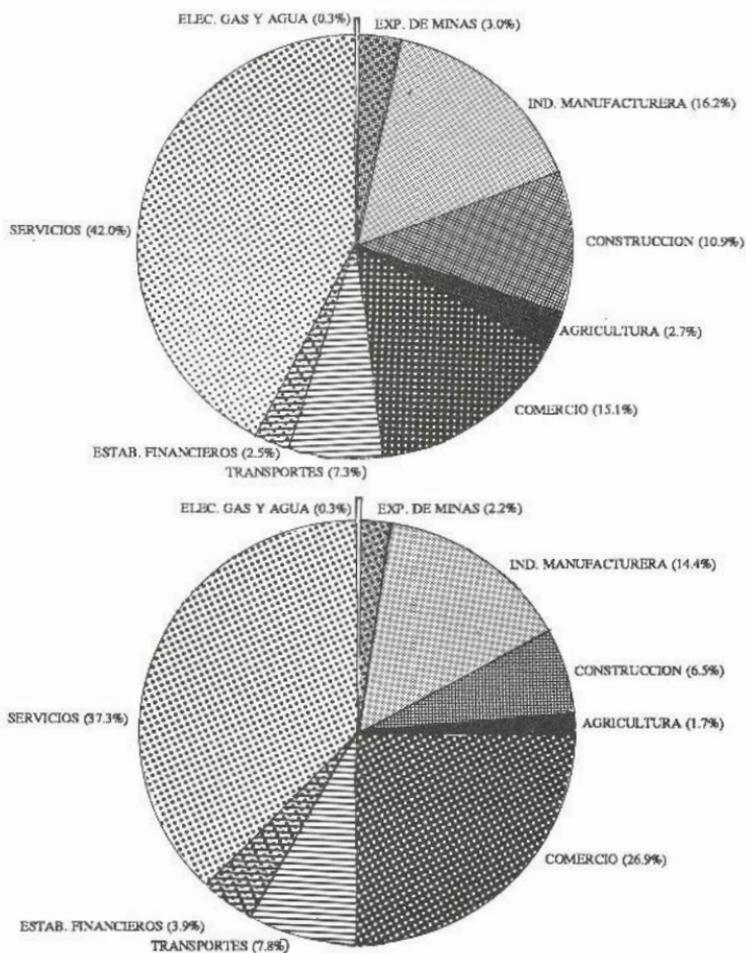
	1976 1/ (462.449)	1987 2/ (848.125)	Tasa de Crec. Acum. Anual (1976-1987)
Total	100.0	100.0	5.7
Agricultura	2.7	1.7	1.3
Exp. de minas	3.0	2.2	2.7
Ind. Manufacturera	16.2	14.4	4.5
Elect., Gas y Agua	0.3	0.3	5.7
Construcción	10.9	6.5	0.8
Comercio	15.1	25.9	11.0
Transportes	7.3	7.8	6.3
Estab. Financieros	2.5	3.9	10.0
Servicios	42.0	37.3	4.5

FUENTES: 1/ Censo Nacional de Población y Vivienda, INE, 1976.

2/ Encuesta Permanente de Hogares, INE, 1987.

GRAFICO I.1
DISTRIBUCION DE LA PEA URBANA POR RAMAS
DE ACTIVIDAD

1976 - 1987 (en porcentajes)



FUENTE: CUADRO I.1

Mientras el empleo en los servicios presenta una clara tendencia a disminuir su participación porcentual en la ocupación total, el comercio y los establecimientos financieros exhiben una clara tendencia al aumento. En este mismo período, llama particularmente la atención el elevado ritmo de crecimiento de la ocupación en el comercio y los establecimientos financieros (11% y 10%, respectivamente), que duplica el crecimiento acumulativo anual que exhibe el conjunto de la población activa.

Por otra parte, los sectores de la industria manufacturera, y sobre todo la construcción, reducen significativamente su participación en el empleo total. Estas tendencias observadas en el período, tienden a acentuarse a partir de 1985 con la dictación de la Nueva Política Económica que consolida y favorece la terciarización de la economía, en desmedro de los sectores productivos. La apertura irrestricta al comercio exterior, la liberalización de los precios de todos los bienes y servicios, el congelamiento salarial, la libre contratación de mano de obra y la política de "relocalización" de empleados del sector público, constituyen el marco propicio para la profundización de este proceso.

Un segundo efecto de la crisis económica sobre la situación ocupacional, tiene que ver con la forma de inserción de los trabajadores en la estructura económica urbana. Una manera de abordar este tema es a través del análisis de la estructura del empleo por categorías ocupacionales, que muestra el grado de extensión del trabajo asalariado en la estructura productiva urbana, e indirectamente, el peso del sector moderno público y privado en el nivel del empleo. Por otra parte, permite apreciar también la importancia creciente de otras formas de organización del trabajo donde el salario no es la principal forma de retribución a la fuerza laboral. La información del Cuadro I.2 permite ilustrar estos cambios en el período 1976 - 1987.

CUADRO 1.2
DISTRIBUCION DE LA PEA URBANA POR
CATEGORIAS OCUPACIONALES Y TASAS DE
CRECIMIENTO, 1976-1987 (en porcentajes)

	1976 1/ (462.449)	1987 2/ (848.125)	Tasa de Crec. Acum. Anual (1976-1987)
Total	100.0	100.0	5.7
Asalariados	68.2	54.5	3.5
Obreros	16.8	11.0	1.7
Empleados	40.3	38.6	5.3
E. Domésticos	11.1	4.9	-1.9
No Asalariados	31.8	45.5	9.2
Patrones	1.7	4.5	15.4
Prof. Indep.	1.6	1.4	4.4
Trab. por Cta. Propia	27.6	35.3	8.1
Trab. Fam. no Rem.	0.9	4.3	21.8

FUENTES: 1/ Censo Nacional de Población y Vivienda, INE, 1976.
 2/ Encuesta Permanente de Hogares, INE, 1987.

En primer lugar, puede observarse una disminución importante en la proporción de los trabajadores asalariados en la estructura total del empleo (de 68% a 55%), que es resultado del bajo ritmo de crecimiento de la categoría de obreros (1.7%) y del crecimiento negativo del empleo en el servicio doméstico (-1.9%). Como contraparte, la información disponible muestra un aumento del empleo en las unidades económicas unipersonales y en aquellas que se organizan en torno al trabajo familiar.

En el primer caso, la reducción de la proporción de los obreros se explica por las tendencias recesivas de la industria manufacturera como consecuencia de la apertura irrestricta de la economía al

comercio exterior y la ejecución de la política de libre contratación a partir de agosto de 1985. Por otra parte, la reducción porcentual y absoluta de los trabajadores del servicio doméstico se explica por la contracción de los salarios e ingresos reales de los sectores medios que, en proporciones significativas, han tenido que renunciar a este servicio. Esta situación ha afectado principalmente al empleo femenino.

En el segundo caso, el aumento de la participación porcentual de los trabajadores no asalariados es consistente con el alto ritmo de crecimiento en las categorías de patrones, trabajadores por cuenta propia y familiares no remunerados, particularmente en las actividades de baja productividad e ingresos del comercio y los servicios, y, en menor proporción, en la manufactura. Aparte de las implicaciones económicas y sociales que conlleva el fenómeno del crecimiento del empleo articulado a las formas familiares y semipresariales de organización del trabajo, este hecho muestra, indirectamente, que en la actualidad, cerca de la mitad de los trabajadores urbanos del país no tiene acceso a la seguridad social y a otros beneficios sociales contemplados en la Ley General del Trabajo para los asalariados.

El análisis anterior quedaría incompleto si no fuera complementado con el examen de la estructura del empleo a partir de las diferentes formas de organización del trabajo que coexisten en la estructura económica urbana. Esta perspectiva analítica permite la identificación de formas más homogéneas de organización del trabajo (estatal, empresarial, semipresarial, familiar, y el servicio doméstico), desde la óptica de las relaciones laborales dominantes (Casanovas, Escóbar de Pabón, y Ormachea, 1982).

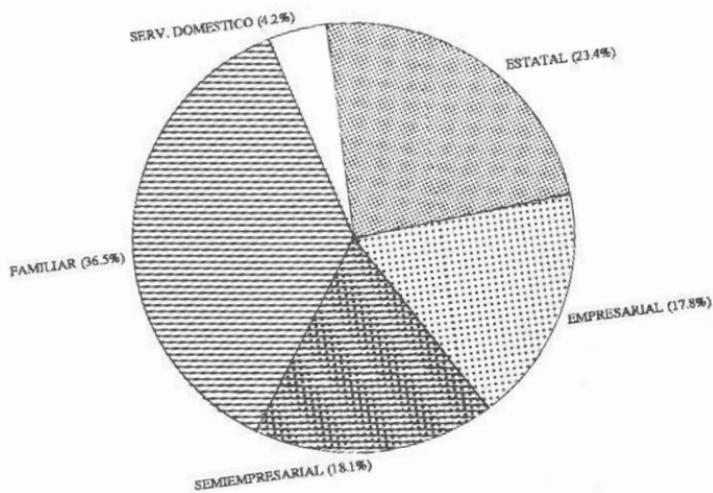
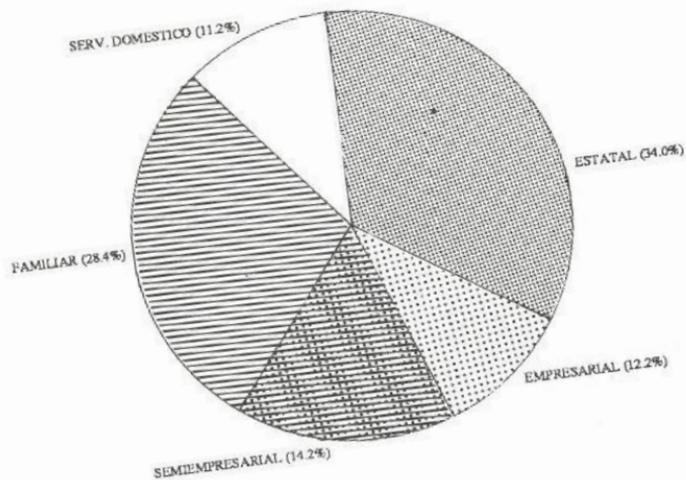
En el período de referencia se produjeron también importantes cambios en la capacidad de absorción de empleo por parte de los sectores antes mencionados (véase Cuadro I.3 y Gráfico I.2).

CUADRO I.3
DISTRIBUCION DE LA PEA URBANA POR
SECTORES, 1976 - 1987
 (en porcentajes)

	1976 1/ (462.449)	1987 2/ (848.125)
Total	100.0	100.0
Sector Formal	46.2	41.2
Estatal	34.0	23.4
Empresarial	12.2	17.8
Sector Informal	42.6	54.6
Sector Semicmp.	14.2	18.1
Familiar	28.4	36.5
Serv. Doméstico	11.2	4.2

FUENTES: 1/ Censo Nacional de Población y Vivienda, INE, 1976.
 2/ Encuesta Permanente de Hogares, INE, 1987.

GRAFICO 1.2
DISTRIBUCION DE LA PEA URBANA POR
SECTORES 1976 - 1987 (en porcentajes)



FUENTE: CUADRO 1.3

Visto el fenómeno en forma global, entre 1976 y 1987 el sector formal redujo de 46% a 41% su participación relativa en el empleo total. Esta disminución se debió a la drástica reducción del empleo en el sector público motivada, principalmente, por los bajos salarios, el congelamiento salarial y la política de despidos masivos implementada por el gobierno a partir de agosto de 1985. Esta tendencia ha sido contrastada con el aumento de la participación porcentual del empleo en el sector empresarial privado de 12% a 18% en el mismo período, fenómeno que muestra que ciertas ramas de actividad del sector moderno de la economía han sido beneficiadas por la Nueva Política Económica y exhiben algún dinamismo en su capacidad de generación de empleo.

Por otra parte, el impacto de la crisis sobre los niveles de ingreso de los sectores medios ha determinado una drástica reducción de la demanda por los servicios domésticos, lo que ha provocado una disminución de la participación porcentual de este sector en el empleo total de 11%, en 1976, a 4% en 1987.

Por el contrario, las formas familiares y semiempresariales que integran el sector informal presentan una tendencia clara a aumentar su nivel de empleo, concentrando, hacia 1987, a cerca del 55% del empleo urbano total, situación que muestra la verdadera magnitud del problema del empleo en Bolivia.

B. Nueva política económica y crecimiento del sector informal

Las medidas económicas contenidas en el Decreto Supremo 21060, dictado el 29 de agosto de 1985, dieron inicio a la Nueva Política Económica (NPE), cuya ejecución ha tenido un costo extraordinariamente alto para los sectores sociales de menores ingresos y, particularmente, para los trabajadores del sector informal.

Los objetivos explícitos de la NPE fueron básicamente dos: reducir la hiperinflación y estabilizar la economía, y "restablecer la autoridad del Estado sobre el aparato administrativo y productivo es-

tatal a través de la reestructuración y descentralización de las empresas públicas". Sin embargo, los objetivos implícitos de este conjunto de medidas de política económica persiguen -como objetivos de mediano y largo plazo- no sólo transformar la estructura y funcionamiento de la economía boliviana, sino también redefinir el rol de los sectores público y privado, otorgándole a este último el papel de sujeto central de la política económica y de los futuros planes de desarrollo. No otra cosa significa "dejar que las fuerzas del mercado" definan las orientaciones fundamentales de la economía, entre ellas, el rol y dimensión del sector público y, particularmente, de las empresas estatales (Casanovas, 1986).

Dentro del conjunto de la NPE, las disposiciones que tuvieron un impacto directo e indirecto sobre el sector informal fueron las siguientes:

- la liberalización del comercio exterior, principalmente la libre importación de bienes;
- la liberalización de los precios de todos los bienes y servicios, la eliminación de las subvenciones a los principales productos de la canasta familiar y el establecimiento de "tarifas reales" para los servicios esenciales de consumo colectivo (electricidad, agua y otros);
- la descentralización de las principales empresas productivas del sector público y el cierre de algunas empresas del sector minero-metalúrgico;
- la libre contratación de personal, que involucra tanto al sector público como al privado, y la "relocalización";
- la consolidación de todos los bonos al salario básico y el congelamiento salarial.

La libre contratación de personal dispuesta por el Decreto Supremo 21060, junto a la política de despidos masivos ("relocalización"),

tanto en el sector público como en el privado, han provocado un aumento sin precedentes en las tasas de desempleo abierto, a partir de 1985. La Central Obrera Boliviana estima que en el transcurso de los dos primeros años de ejecución de la Nueva Política Económica, alrededor de 50.000 trabajadores del sector público habrían quedado sin empleo, la mitad de los cuales trabajaba en las empresas de la minería nacionalizada. Según fuentes oficiales, la tasa de desocupación habría alcanzado, en 1987, al 21,5%. Aunque existen fundadas dudas sobre la confiabilidad de las estadísticas oficiales sobre la situación del empleo, el fenómeno de la desocupación ha pasado a ser uno de los problemas sociales más críticos que debe enfrentar el actual gobierno.

Ante las muy limitadas posibilidades de acceder a un empleo en el sector público o en el sector empresarial privado, una fracción significativa de los desocupados ha pasado a engrosar el sector informal, especialmente en aquellas actividades como el comercio y los servicios que no demandan mayores niveles de calificación y pueden iniciarse con montos muy pequeños de capital. Este brusco crecimiento de la ocupación en el sector informal ha provocado un mayor nivel de competencia entre las propias unidades informales, ante un mercado que no presenta condiciones favorables de expansión en el corto plazo.

Al constante aumento de la desocupación urbana, debe añadirse el deterioro permanente de los sueldos y salarios de los trabajadores que, según la revista **Coyuntura Económica Andina**, habrían sufrido una caída inicial del 37% en el poder de compra, como consecuencia del plan de estabilización. La soldadura de los bonos al salario básico, junto a la supresión de las pulperías subvencionadas en las grandes empresas y la liberalización de los precios de todos los bienes y servicios ha significado una reducción considerable de los ingresos reales de los trabajadores asalariados, que constituyen alrededor del 55% de la fuerza laboral urbana. Esta contracción del poder de compra de los sueldos y salarios ha tenido también un impacto negativo directo sobre la demanda por los bienes y servicios que produce el sector informal.

Por otra parte, la política de apertura irrestricta de la economía al comercio exterior, y el aumento del contrabando de los países vecinos han provocado un colapso en la industria manufacturera, ante la imposibilidad de competir con las mercaderías procedentes del exterior. Las actuales estructuras de costos de la pequeña manufactura hacen virtualmente imposible la competencia con los productos importados legal e ilegalmente, situación que también ha afectado directamente a los talleres artesanales. En consecuencia, la absorción de este enorme contingente de nuevos trabajadores informales, unida a la reducción permanente de la demanda, sólo podrá efectuarse deprimiendo aun más sus actuales niveles de ingreso.

Uno de los aspectos que interesa destacar como resultado de la crisis es el ritmo de crecimiento de la ocupación y la magnitud y estructura actual del sector informal. Este análisis servirá posteriormente como referencia básica para los siguientes capítulos. En los últimos 11 años el empleo total ha crecido a un ritmo de 5.6% al año, mientras que el empleo en el sector informal lo hizo a una tasa media anual de 8.1%. El resultado de este proceso ha sido que, hasta 1987, el 55% del empleo total en las principales ciudades del país (es decir, 451.106 trabajadores) estaba articulado a las actividades informales; 37%, al sector familiar, y 18%, al sector semiempresarial. Tomando como referencia el número promedio de trabajadores por establecimiento en las diferentes ramas de actividad, se pudo estimar el número aproximado de establecimientos informales existentes en las principales ciudades del país. Los resultados de este ejercicio se presentan en el Cuadro siguiente:

CUADRO 1.4
DISTRIBUCION DE LOS ESTABLECIMIENTOS
INFORMALES POR RAMAS DE ACTIVIDAD,
SEGUN SECTORES, 1987 (en porcentajes)

	Sector Informal (335.239)	Sector Familiar (262.750)	Sector Semiemp. (72.489)
Total	100.0	100.0	100.0
Ind. Manuf.	16.0	14.6	21.0
Construcción	7.1	6.1	11.0
Comercio	44.8	50.3	24.9
Transportes	8.0	8.2	7.2
Estab. Financ.	2.9	2.2	5.5
Servicios	21.2	18.6	30.4

FUENTE: Estimación en base a la información de la Encuesta Permanente de Hogares, INE, 1987.

La crisis ha provocado una fuerte concentración de las actividades económicas del sector informal en el comercio (45%), principalmente a través de formas familiares de organización. En segundo lugar se ubican las ramas de los servicios y la manufactura que, conjuntamente, articulan el 37% de los establecimientos informales. Cabe destacar la importancia que tienen ambas ramas de actividad al interior del sector semiempresarial que, en conjunto, concentran al 51% de los establecimientos donde existen trabajadores asalariados permanentes, aunque en pequeña escala.

A pesar de la crisis y las políticas económicas que no favorecen al desarrollo y consolidación de los sectores productivos, existen al interior del sector informal algunas ramas específicas de la manufactura y los servicios de apoyo a la producción que tienen posibilidades de crecimiento y expansión hacia el futuro.

II

NIVELES DE COBERTURA Y COSTOS DE LA LEGALIDAD

A. Principales registros nacionales y municipales

1. *Registro Nacional Unico de Contribuyentes (RUC)*

a. *Antecedentes*

Con el propósito de conocer el universo de obligados en función de las características de cada uno de los impuestos creados por la Ley de Reforma Tributaria (LRT) y de reemplazar el carnet de contribuyente y el certificado de inscripción en la Dirección General de la Renta Interna (DGRI), el gobierno dictó el D.S. 21520 mediante el cual se mantiene el Registro Nacional Unico de Contribuyentes (RUC), creado por el decreto ley 13622 de 3 de Junio de 1976, bajo la dependencia de la Dirección General de la Renta Interna.

El mismo Decreto Supremo, promulgado el 13 de febrero de 1987, dispone que todas las personas individuales o colectivas que resulten sujetos pasivos de los impuestos al valor agregado, régimen complementario al impuesto al valor agregado, a las transacciones, a la renta presunta de las empresas y a los consumos específicos, y los agentes de retención de los mencionados impuestos, tienen la obligación de reinscribirse en el RUC.

El reglamento del Registro Nacional Unico de Contribuyentes, aprobado a través de la Resolución Administrativa 05-53-87 de 20 de febrero de 1987, establece una diferenciación para el empadronamiento de los contribuyentes entre el Régimen General (básicamente dirigido al sector moderno de la economía), el Régimen Tributario Simplificado (que abarca principalmente al sector informal urbano), y el Sistema Tributario Integrado para los transportistas, determinando la obligatoriedad de presentación de los

formularios F. 3014 para el primero, F. 3027 para el segundo y F. 3115 para el tercero.

En fecha 13 de febrero de 1987, a través del DS 21521, se crea el Régimen Tributario Simplificado (RTS) que unifica los impuestos al valor agregado, a las transacciones, a la renta presunta de las empresas y al régimen complementario al impuesto al valor agregado. El propósito del mismo fue ampliar la base tributaria, incorporando a este régimen a los comerciantes minoristas, vivanderos y artesanos, a través de un sistema simplificado y ágil para el pago de sus obligaciones fiscales.

El RTS estableció originalmente cuatro categorías de contribuyentes según los niveles de ingresos por ventas o servicios y el capital estimado, equivalente al 20% del total de ingresos anuales por ventas o servicios. La escala anterior establecía un impuesto anual, pagadero en 6 cuotas bimestrales, de Bs 250 (\$us. 128) para la primera categoría correspondiente a los más pequeños, y de Bs 2.400 (\$us. 1.129) para la cuarta categoría correspondiente a los más grandes.

Esta categorización del universo de contribuyentes del RTS fue rechazada por las principales organizaciones matrices nacionales y departamentales de los gremiales, comerciantes minoristas y artesanos por el fuerte impacto que supondría su puesta en ejecución sobre los ya reducidos niveles de ingresos del sector. Durante tres meses se desarrollaron intensas movilizaciones del sector en contra de esta medida, acompañadas de negociaciones entre la dirigencia de la Confederación Nacional de Gremiales, Comerciantes Minoristas y Artesanos, la Confederación Sindical de Trabajadores Artesanos de Bolivia y el Ministerio de Recaudaciones. Como consecuencia de este proceso, el 28 de Mayo de 1987, el gobierno promulga el DS 21612 que incorpora dos categorías adicionales (A y B), "con el propósito de facilitar el cumplimiento de las mencionadas obligaciones para el sector de los comerciantes minoristas". De esta manera, los contribuyentes del RTS quedaron sujetos a la siguiente escala para el pago de impuestos:

CUADRO II.1
REGIMEN TRIBUTARIO SIMPLIFICADO: IMPUESTO ANUAL Y CUOTA BIMESTRAL POR CATEGORIAS

Cate- goría	Ingresos Anuales	Capital Estimado	Impuesto Anual	Cuota Bimestral
A	hasta 1500	300	75	13
B	1501-3000	600	150	25
1	3001-5000	1000	250	42
2	5001-10000	2000	500	83
3	10001-24000	4800	1200	200
4	24001-48000	9600	2400	400

FUENTE: DS 21612 de 28 de mayo de 1987.

b. Número de inscritos en el RUC

Hasta el 11 de abril de 1988, el Registro Unico de Contribuyentes en sus tres sistemas establecidos (Régimen General, Régimen Tributario Simplificado y Sistema Tributario Integrado) logró una cobertura nacional de 274.219 potenciales contribuyentes a través del empadronamiento realizado por las 26 dependencias con que cuenta la Dirección General de la Renta Interna en todo el país. El detalle se muestra en el siguiente Cuadro:

CUADRO II.2
NUMERO TOTAL DE INSCRITOS EN EL RUC POR
TIPO DE REGIMEN (hasta el 4-4-88)

Tipo de Régimen	Total Inscritos	(en %)
Total	274.205	100.0
1. Régimen General (RG)	94.790	34.6
a) Personas Jurídicas	7.759	
b) Personas Naturales	86.715	
c) Sucesiones Indivisas	316	
2. Régimen Tributario Simplificado (RTS)	177.557	64.8
3. Sistema Tributario Integrado (STI)	1.858	0.6

FUENTE: Elaboración propia en base a información de la Dirección General de la Renta Interna, 1988.

Es destacable, aunque no sorprendente, que alrededor de dos terceras partes de los inscritos en el RUC estén adscritos al Régimen Tributario Simplificado, que cubre básicamente las unidades económicas que desarrollan sus actividades al interior del sector informal. El hecho que sí llama la atención es la reducida cobertura del Sistema Tributario Integrado, teniendo en cuenta que el número de vehículos del servicio público inscritos hasta 1987 en el Departamento Nacional de Registros de la Policía Boliviana alcanzaba, a nivel nacional, a 50.840 unidades. Es importante señalar, además, que una proporción significativa de estas unidades no forman parte de empresas de transporte público y, por lo tanto, no entran dentro del campo de aplicación del Régimen General, sino más bien, del Sistema Tributario Integrado.

c. Régimen Tributario Simplificado

La información estadística disponible permite afirmar que el RUC, hasta los primeros meses de 1988, ha logrado un buen nivel de cobertura de las actividades del sector informal, a pesar de las enormes dificultades que conlleva el empadronamiento de estas actividades que se desarrollan en pequeña escala. De un total de 338.638 unidades económicas informales estimadas en todas las capitales de departamento, a excepción de Trinidad (Beni) y Cobija (Pando), 166.591 se habían inscrito en el RUC bajo el Régimen Tributario Simplificado, lo cual muestra que, hasta abril del pasado año, se habría logrado una cobertura global de 49% sobre el universo de potenciales contribuyentes del sector informal urbano (véase Cuadro II.3).

CUADRO II.3
COBERTURA DEL RUC PARA EL REGIMEN
TRIBUTARIO SIMPLIFICADO

Ciudades	Unidades Económicas Informales 1/	Inscritos en el RUC 2/	Cobertura (en %)
Total	338.638	166.591	49.2
Cochabamba	43.398	22.785	52.5
La Paz	154.188	90.352	58.6
Oruro	21.401	15.315	71.6
Potosí	10.673	5.434	50.9
Santa Cruz	87.945	25.018	28.4
Sucre	9.974	4.685	47.0
Tarija	11.059	3.002	27.1

FUENTES: 1/ Elaboración propia en base a la información de la Encuesta Permanente de Hogares, INE, 1987.
2/ Dirección General de la Renta Interna, abril, 1988.

Sin embargo, los niveles de cobertura son variables cuando se analiza la inscripción por ciudades. Las ciudades con coberturas más altas son Oruro (72%) y La Paz (59%), y las que presentan menores niveles de inscripción son Tarija y Santa Cruz, con 27% y 28%, respectivamente. En el resto de las ciudades (Cochabamba, Potosí y Sucre) el RUC alcanzó una cobertura en torno al promedio nacional.

El nivel de cobertura presenta también diferencias importantes cuando se analiza la situación por ramas de actividad. Mientras en el sector comercio el 95% del número estimado de establecimientos informales se habría inscrito en el RUC, en los sectores de servicios y de la industria manufacturera (artesanía), la cobertura fue sólo de 18% y 15%, respectivamente (véase Cuadro II.4). En el resto de las ramas de actividad, donde la presencia del sector informal es poco significativa, los niveles de cobertura son aun más bajos, oscilando entre 4% y 11%. La situación anterior, con ligeras modificaciones, se presenta prácticamente en todas las ciudades capitales del país.

CUADRO II.4
COBERTURA DEL RUC EN EL REGIMEN
TRIBUTARIO SIMPLIFICADO POR RAMAS DE
ACTIVIDAD

Ramas de Actividad	Unidades Económicas Informales 1/	Inscritos en el RUC 2/	Cobertura (en %)
Total	335.239	168.737	50.3
Ind. Manufact.	53.646	8.030	15.0
Construcción	24.064	1.049	4.4
Comercio	150.216	142.829	95.1
Transporte	26.721	3.001	11.2
Estab. Financ.	9.606	805	8.4
Servicios	70.986	13.023	18.3

FUENTES: 1/ Elaboración propia en base a información de la Encuesta Permanente de Hogares, INE, 1987.

2/ Dirección General de la Renta Interna, Abril, 1988.

d. Principales características de los inscritos en el RUC bajo el Régimen Tributario Simplificado

La información disponible muestra una fuerte concentración de los potenciales contribuyentes en las categorías más bajas de la escala: cerca del 75% se inscribió en la categoría A (ingresos anuales menores a Bs 1500 y capital estimado hasta de Bs 300). Si a este total se suman los inscritos en la siguiente categoría (B), resulta que el 88% del total de inscritos en el RTS declara tener ingresos anuales menores a Bs 3000 y un capital estimado hasta de Bs 600 (véase Cuadro II.5). Las proporciones anteriores se reproducen prácticamente en todas las ciudades capitales, a excepción de Santa Cruz, donde se presenta una mayor proporción de inscritos en categorías intermedias.

CUADRO II.5
NUMERO DE INSCRITOS EN EL RUC BAJO EL
REGIMEN TRIBUTARIO SIMPLIFICADO POR
CIUDADES Y CATEGORIAS (en porcentajes)

Ciudades	Total	(en %)	Categorías					
			A	B	1	2	3	4
Total	177.557	100.0	74.6	13.2	9.4	2.2	0.4	0.1
Cochabamba	22.785	100.0	70.3	15.9	11.1	2.1	0.4	0.1
La Paz	90.352	100.0	81.0	10.2	6.8	1.5	0.3	0.1
Oruro	15.315	100.0	83.1	9.2	6.7	0.8	0.1	0.1
Potosí	5.434	100.0	81.1	11.9	5.8	0.9	0.2	0.1
Sta. Cruz	25.018	100.0	53.2	21.5	18.3	5.7	1.2	0.2
Sucre	4.685	100.0	77.2	17.6	3.6	1.1	0.3	0.2
Tarija	3.002	100.0	73.3	15.4	8.2	2.4	0.4	0.3
Resto País	10.966	100.0	63.2	17.0	15.0	3.6	1.0	0.2

FUENTE: Dirección General de la Renta Interna.

Un segundo aspecto que debe destacarse es el peso determinante de las ciudades del eje La Paz - Cochabamba - Santa Cruz en relación al total de inscritos. Un poco más de tres cuartas partes se encuentran en las tres ciudades, destacándose la ciudad de La Paz, que concentra el 50% del total. Debe mencionarse también como un hecho significativo, que de 90.352 inscritos en La Paz, 26.270 (29%) corresponden a la ciudad de El Alto, que supera de esta manera a Santa Cruz y Cochabamba en la inscripción de contribuyentes.

En tercer lugar, la información muestra que la distribución de los potenciales contribuyentes por ramas de actividad económica no guarda correspondencia con la distribución sectorial que presentan las unidades económicas informales. Del total de inscritos en el RUC, el 85% desarrolla alguna actividad económica vinculada al comercio, mientras que en la distribución sectorial las actividades informales en el comercio concentran solamente el 45% (véase Cuadro II.6).

CUADRO II.6
UNIDADES ECONOMICAS INFORMALES E
INSCRITOS EN EL RUC POR RAMAS DE
ACTIVIDAD (en porcentajes)

Ramas de actividad	Unidades Económicas Informales 1/ (335.239)	Inscritos en el RUC 2/ (177.557)
Total	100.0	100.0
Ind. Manufact.	16.0	4.7
Construcción	7.2	0.6
Comercio	44.8	84.8
Transporte	8.0	1.8
Estab. Financ.	2.8	0.4
Servicios	21.2	7.7

- FUENTES: 1/ Elaboración propia en base a información de la Encuesta Permanente de Hogares, INE, 1987.
2/ Elaboración propia en base a información de la Dirección General de la Renta Interna, 1987.

En el caso de los servicios y de la industria manufacturera (artesanía), también se observan diferencias significativas. Una posible explicación a éste fenómeno de excesiva concentración de los inscritos en las actividades comerciales es que las mismas tienen un carácter más "visible" y, como tales, están sujetas a mayores controles y mecanismos de fiscalización de parte de las autoridades. Por el contrario, los talleres artesanales y de servicios, que utilizan frecuentemente el espacio de la vivienda para el desarrollo de sus actividades, trabajan generalmente "a puerta cerrada", dificultando de esta manera su identificación como actividades económicas y sujetos tributarios.

Un segundo elemento que explicaría esta situación es el grado de desarrollo alcanzado por las organizaciones gremiales del comercio minorista que, en muchos casos, han jugado un rol importante en la persuasión a sus afiliados para la inscripción en diversos registros, entre ellos el RUC. Finalmente, es posible suponer que, en ciertas ramas específicas, los niveles de ingreso de los comerciantes estén por encima de los ingresos de los artesanos y otros trabajadores de los servicios. En esta perspectiva, el comercio minorista estaría en mejores condiciones económicas para cumplir con sus obligaciones tributarias.

En cuanto al monto del capital y al número de empleados, se pudo obtener información solamente para la ciudad de La Paz. La misma muestra que, en promedio, el capital de que disponen las unidades económicas inscritas en el RTS es de Bs 278, actualmente unos 116 dólares americanos. Este dato tiene relación con la estructura del sector, fuertemente concentrada en actividades comerciales y en la categoría "A" que registra a los establecimientos que cuentan con un capital hasta de Bs 300. En un estudio realizado sobre los trabajadores por cuenta propia en la ciudad de La Paz, se pudo establecer que el 65% declaró un capital menor a \$b 50.000 (\$us. 100) (Casanovas y Escóbar de Pabón, 1983). En el caso de los inscritos en el RTS, el 74% declaró contar con menos de Bs 240 (\$us. 100) como capital total de su unidad económica.

Consistente con lo anterior, prácticamente la totalidad de los inscritos en el RTS (99.2%) señala que ejerce su actividad económica por cuenta propia, ubicándose claramente como parte del sector familia de la economía urbana, donde no existe la presencia permanente del trabajo asalariado. Los pocos establecimientos que declaran contar con trabajadores asalariados bajo relación de dependencia, tienen como máximo 6 empleados. La información anterior sugiere también que una parte de los propietarios de los establecimientos inscritos en el RTS tiende a subdeclarar o, directamente, a no declarar la presencia de trabajadores dependientes, por todas las implicaciones que supondría el cumplimiento de las disposiciones legales en materia laboral y de seguridad social.

2. Registro Nacional de Comercio

Tal como se señaló en el Estudio 1, el campo de aplicación del Registro Nacional de Comercio establece la obligatoriedad de registro de todas las actividades comerciales en sentido amplio, incluyendo dentro de las mismas, además del comercio, a la industria manufacturera, a los servicios y a todas aquellas actividades económicas destinadas al mercado. Sin embargo, el numeral 3 del artículo 8 del Código de Comercio excluye de esta obligación a las actividades económicas del sector familiar de la economía cuando señala que "no son actos comerciales (...) 3) los trabajos u oficios manuales o de servicios de los artesanos, obreros y otros, establecidos sin condición de empresarios y cuya subsistencia depende del producto de aquellos".

En consecuencia, la obligación de inscripción en el RNC cubriría solamente a las actividades semiempresariales que se desarrollan dentro del sector informal y, desde luego, a todas aquellas que forman parte del sector empresarial privado. Sin embargo, debe señalarse que la forma particular de organización de muchas semiempresas les impide cumplir con algunos requisitos exigidos para la inscripción en el RNC, como por ejemplo, la presentación del Balance de Apertura, ya que la mayoría de las mismas no lleva

libros de contabilidad. Otro hecho que ratifica este principio es que de un total de 74.301 establecimientos inscritos en el RUC como parte del RTS en la ciudad de La Paz, solamente 104 (0.1%) declaran estar inscritos en el RNC. El Cuadro siguiente muestra, para 1987, una estimación del número de establecimientos económicos a nivel nacional distribuidos por sectores y el número de inscritos en el RNC.

CUADRO II.7
DISTRIBUCION DE LOS ESTABLECIMIENTOS
ECONOMICOS POR SECTORES Y NUMERO DE
INSCRITOS EN EL RNC, 1987

Sectores	Estableci- mientos Económicos	Inscritos en el RNC	Cobertura (en %)
Total	346.978	15.677 3/	
Sector Empre- sarial			
Privado	8.340 1/	8.340 4/	100.0
Sector Informal	338.638 2/		
a) S.Semiempresa- rial	74.750	7.337	9.8
b) S.Familiar	263.888		

- FUENTES: 1/ Estimado en base a la información del Directorio Nacional de Establecimientos Económicos, INE, 1983.
 2/ Elaboración propia en base a la información de la Encuesta Permanente de Hogares, INE, 1987.
 3/ Dirección General de Registro de Comercio y Sociedades por Acciones, 1988.
 4/ Dato estimado bajo el supuesto de que la totalidad de los establecimientos del sector empresarial privado cumple con esta obligación.

La información anterior muestra que la cobertura global del RNC alcanza solamente al 19% del universo estimado de establecimientos económicos de los sectores empresarial privado y semiempresarial. Bajo el supuesto de que el 100% del sector empresarial daría cumplimiento a esta disposición legal, solamente cerca del 10% de las unidades semiempresariales (seguramente las más capitalizadas) estaría inscrita en el RNC.

3. *Registro Nacional de Pequeña Industria y Artesanía*

Como parte de las funciones y atribuciones del INBOPIA, los incisos 13 y 14 del artículo 7 de su Estatuto Orgánico disponen la creación del Registro Nacional Artesanal (RNA), con el propósito de implementar un sistema estadístico actualizado de las actividades artesanales (utilitarias, de servicios, artísticas y de arte popular), que sirva de base para el diseño y ejecución de políticas de promoción y desarrollo de la artesanía en el país.

Ante la diversidad de definiciones existentes a nivel gubernamental y privado en torno a los criterios para la clasificación de ciertas actividades como "artesanales", el Ministerio de Industria y Comercio determinó clasificar como "talleres artesanales" a todos aquellos cuyos activos fijos no sobrepasen de \$us. 8.000. Adicionalmente, aunque no a nivel oficial, se ha establecido como criterio auxiliar, el número de trabajadores del establecimiento para diferenciar entre la microempresa, la pequeña y mediana empresa industrial, y la gran industria. En este sentido, se considera como microempresas del sector manufacturero (artesanal) a las unidades económicas que emplean hasta 4 trabajadores y, eventualmente, hasta 9 (Sánchez y Percira, 1988).

Aunque no existe una total compatibilidad conceptual entre los criterios operacionales adoptados por el INBOPIA y las categorías de análisis que se adoptan en este estudio, se asume que una proporción significativa de las unidades económicas que constituyen los sectores semiempresarial y familiar de la manufactura exhiben las principales características de lo que a nivel oficial se

entiende por "taller artesanal". En esta medida, el universo de talleres artesanales sujetos a la obligación de inscribirse en el RNA estaría constituido por la totalidad de los establecimientos familiares y semiempresariales de la manufactura y ciertas ramas específicas de los servicios personales y de reparación. El Cuadro siguiente permite apreciar la cobertura "real" del RNA en relación al total estimado de unidades económicas artesanales a nivel nacional y en la ciudad de La Paz:

CUADRO II.8
ESTABLECIMIENTOS ARTESANALES Y NUMERO
DE INSCRITOS EN EL RNA

	Establecimientos Artesanales 1/		Nº de Inscritos 2/	Cobertura (en %)	
	Nacional	La Paz		Nac.	LPZ
Total	120.634	59.214	2.591	2.1	4.4
Sector Semiempres.	36.001	16.699			
-Manufactura	15.196	8.424			
-Servicios	20.805	8.275			
Sector Familiar	84.633	42.515			
-Manufactura	38.450	17.817			
-Servicios	46.183	24.698			

FUENTES: 1/ Elaboración propia en base a la información de la Encuesta Permanente de Hogares, INE, 1987.

2/ INBOPIA, 1987.

Las razones que explican la baja cobertura del RNA son básicamente tres: en primer lugar, el cumplimiento de esta disposición legal no le reporta al artesano ningún beneficio directo. Por diversas razones, desde su creación en 1974, el INBOPIA no ha sido capaz de diseñar y

ejecutar programas de fomento, promoción y asistencia técnica orientados a mejorar las condiciones de funcionamiento de las actividades artesanales y superar su desfavorable inserción en el mercado. En segundo lugar, las pocas acciones de promoción desarrolladas en los últimos años no han tenido un impacto social y económico significativo, al no habérselas encaminado a la solución de los problemas básicos del sector: acceso a recursos productivos, capacitación, y acceso a mercados ampliados. En tercer lugar, el sector artesanal es uno de los más afectados por la Nueva Política Económica y el incremento del contrabando. En consecuencia, es uno de los sectores de la economía que exhibe los niveles de ingreso más bajos y, por tanto, las mayores restricciones para el pago de sus obligaciones fiscales y la inscripción en registros que supongan erogaciones económicas.

4. Padrón Municipal de Contribuyentes

El Senado Nacional, a través de la Resolución 149/87 de 19 de marzo de 1987, aprobó la Ordenanza del Sistema Tributario Municipal sobre Patentes e Impuestos para la gestión 1987, que establece que "todas las personas físicas o jurídicas con o sin establecimiento fijo que desarrollan una actividad económica (...) tienen la obligación de inscribirse en el Padrón Municipal de Contribuyentes, antes de iniciar sus actividades para obtener la Licencia de Funcionamiento, que da carácter legal y garantía al ejercicio de la actividad económica". Si bien esta obligación forma parte del conjunto de normas legales que deben cumplir los establecimientos económicos para su reconocimiento jurídico, el propósito fundamental de la misma es llevar un registro de las actividades económicas para fines tributarios.

La Licencia de Funcionamiento es un gravámen anual que se paga mensualmente, constituyéndose en un tributo a la actividad económica que se realiza dentro de la jurisdicción municipal. Además de este registro, las Alcaldías han establecido gravámenes por el uso de espacios físicos de propiedad pública y/o municipal bajo el denominativo de "Contratos de Locación". Asimismo, para el caso de las pequeñas actividades económicas que no cuentan con un espacio físico o un local fijo para el desarrollo de sus actividades (por ejemplo, el comercio

ambulatorio), se ha creado el "sentaje" o "sitaje", un impuesto diario que la Alcaldía cobra por el uso de lugares y espacios predestinados para las actividades eventuales y/o ambulatorias.

Lamentablemente, la Alcaldía de La Paz llevó un registro sistemático de todas las licencias otorgadas, únicamente hasta 1982; desde entonces no se cuenta con información actualizada al respecto. En consecuencia, las estimaciones que se realizan sobre el universo de potenciales sujetos de la Licencia de Funcionamiento toman como referencia el año 1983, mientras que las estadísticas sobre Licencias de Funcionamiento, se refieren a 1982.

CUADRO II.9
UNIVERSO DE UNIDADES ECONOMICAS Y
LICENCIAS DE FUNCIONAMIENTO OTORGADAS
POR LA ALCALDIA DE LA PAZ

	Universo de Unid. Econom.	Licencias de Func. Otorgadas	Licencias de Func. Efectivas	Cobertura (en %)
Total	64.424 1/	53.538 2/	42.830 3/	66.5
S. Empresarial	3.074		3.074	100.0
S. Informal	61.350		39.756	64.8
a) Establecim. Tipo Local	25.018			
b) Puestos Fi- jos	11.532			
c) Puestos Mov.	24.800			

- FUENTES:**
- 1/ Estimación en base a información del Directorio de Establecimientos Económicos, INE, 1983.
 - 2/ Alcaldía Municipal de La Paz.
 - 3/ Se estima que alrededor del 20% del total de establecimientos registrados cerraron sus actividades hasta 1982.

El Cuadro anterior muestra que la Licencia de Funcionamiento tiene una cobertura elevada sobre el conjunto de las actividades económicas que se desarrollan en la ciudad de La Paz. Bajo el supuesto de que todas las empresas del sector empresarial privado cumplen con esta disposición, la información disponible señala que cerca del 65% de las actividades del sector informal estarían registradas en la Alcaldía Municipal a través de la Licencia de Funcionamiento. Sin embargo, es necesario destacar, que la información acerca del universo de actividades económicas de la ciudad de La Paz se basa en los datos del Directorio Nacional de Establecimientos Económicos del INE, que logró empadronar únicamente a las actividades económicas "visibles", y no así a aquellas que se desarrollan al interior de las viviendas, generalmente por cuenta propia. Por lo tanto, es posible suponer que se presente algún grado de subestimación de ciertas actividades como la artesanía doméstica y los servicios personales y, en consecuencia, la cobertura "real" de la Licencia de Funcionamiento sea menor.

B. Cobertura impositiva nacional y municipal

1. Número de contribuyentes y niveles de recaudación en el Régimen Tributario Simplificado

A pesar de que el artículo 17 del DS 21521 estableció el 10 de Julio de 1987 como fecha del primer vencimiento para el pago de impuestos del RTS, correspondiente al bimestre Mayo-Junio, la Dirección General de la Renta Interna cuenta con información estadística sobre el número de contribuyentes y los niveles de recaudación recién a partir del mes de Octubre del mismo año. Por lo tanto, la información que se analizará a continuación cubre solamente el período octubre 1987-marzo 1988.

En este lapso se puede observar un número más o menos estable de contribuyentes, tanto a nivel nacional como en las principales ciudades del país. En promedio, a nivel nacional, alrededor de 19.858 establecimientos económicos adscritos al RTS contribuyen

mensualmente con el pago de impuestos. Las variaciones que se observan en el número de contribuyentes en este período se explican, principalmente, por las fechas de vencimiento de las obligaciones tributarias que deben hacerse efectivas bimestralmente. Los meses de "punta" que muestran un mayor número de contribuyentes coinciden con los plazos establecidos en el DS 21521, que vencen el día 10 de los meses de marzo, mayo, julio, septiembre, noviembre y enero del año siguiente (véase Cuadro II.10). En la mayoría de las ciudades se observa que el mes de enero es el que presenta el mayor número de contribuyentes del período bajo análisis, seguramente porque constituye uno de los meses de mayor liquidez para el sector comercial, como consecuencia del mayor nivel de actividad económica que se presenta por las fiestas de fin de año.

CUADRO II.10
EVOLUCION DEL NUMERO DE CONTRIBUYENTES
DEL REGIMEN TRIBUTARIO SIMPLIFICADO POR
CIUDADES
(Octubre 1987 - Marzo 1988)

Mes Bim.	Tot.	CBBA.	LPZ.	OR.	POT.	SCZ.	SUC.	TAR.	Resto
Bim1	36516	3733	14321	3580	1582	3140	1132	3706	5322
Oct.	19180	2221	7073	1210	789	478	469	3213	3727
Nov.	17336	1512	7248	2370	793	2662	663	493	1595
Bim2	48440	5047	24823	4014	3332	5379	1149	793	3903
Dic.	20053	2035	11476	1633	807	2297	380	262	1163
Ene.	28387	3012	13347	2381	2525	3082	769	531	2740
Bim3	34291	3578	18029	2985	1227	3940	978	986	2568
Feb.	12637	1577	5170	1050	437	1835	355	402	1811
Mar.	21654	2001	12859	1935	790	2105	623	584	757

FUENTE: Dirección General de la Renta Interna, 1988.

Al igual que en el caso de los inscritos en el RUC, existe una

fuerte concentración del número de contribuyentes en las principales ciudades del país y en las categorías más bajas de la escala impositiva. En este orden, un poco más de dos terceras partes de los contribuyentes se concentran en las ciudades de La Paz, El Alto, Cochabamba y Santa Cruz. Por otro lado, más de tres cuartas partes de los contribuyentes se ubican en la categoría A (la más baja de la escala), que supone el pago de un monto bimestral equivalente a Bs 13. Si a este total se suman los contribuyentes en las categorías B y 1 de la escala, esta proporción llega al 98%.

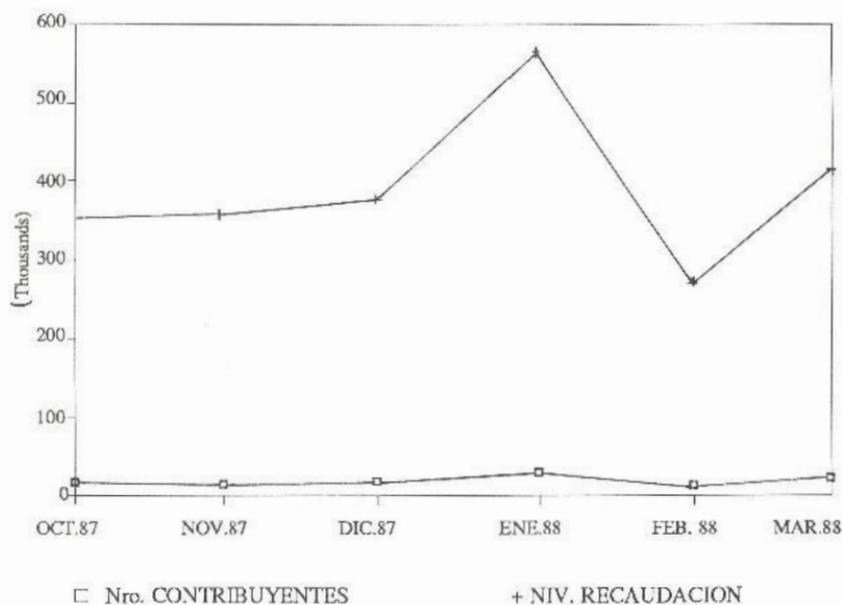
En cuanto a las recaudaciones provenientes del pago de impuestos en el RTS, éstas siguen las tendencias antes señaladas. El ingreso fiscal mensual por este concepto es, en promedio, de Bs 392.759 que, al tipo de cambio actual (Bs 2.4 por dólar americanos), alcanza la suma de 163.650 dólares americanos (véase Cuadro II.11 y Gráfico II.1).

CUADRO II.11
EVOLUCION DEL NUMERO DE CONTRIBUYENTES Y
DEL NIVEL DE RECAUDACIONES DEL RTS
(Octubre 1987 - Marzo 1988)

Meses/ Bimest.	Número de Contribu- yentes	Nivel de Recacuda- ción (en Bs)	Contribución Bimest. por Contribuyente (en Bs)
Total		2.356.553	
Bim1	36.516	719.732	19.7
Oct. 87	19.180	355.381	
Nov. 87	17.336	364.351	
Bim2	48.440	952.519	19.6
Dic. 87	20.053	381.196	
Ene. 87	28.387	571.323	
Bim 3	34.291	684.302	19.9
Feb. 88	12.637	269.895	
Mar. 88	21.654	414.407	

FUENTE: Elaboración propia en base a información de la Dirección General de la Renta Interna, 1988.

GRAFICO II.1
EVOLUCION DEL NUMERO DE CONTRIBUYENTES Y
DEL NIVEL DE RECAUDACIONES DEL RTS
(Octubre 1987-Marzo 1988)



FUENTE: CUADRO II.11

En consecuencia, los contribuyentes del RTS aportan a la Renta Interna, en promedio, alrededor de Bs 20 bimestralmente, promedio que ratifica la fuerte concentración del sector en las categorías A y B de la escala impositiva, que dispone el pago de Bs 13 y Bs 25, respectivamente.

A manera de resumen, el Cuadro siguiente muestra el grado de cumplimiento efectivo de las disposiciones tributarias del RTS por parte del sector informal. Un primer aspecto tiene que ver con la elevada proporción de unidades económicas informales inscritas en el RUC. El hecho de que, en el curso de los primeros 10 meses de vigencia de esta disposición, la mitad de los establecimientos informales del país haya cumplido con este registro para fines tributarios, muestra una "voluntad política" del sector por cumplir con las disposiciones legales vigentes que debe ser destacada.

CUADRO II.12
ESTABLECIMIENTOS INFORMALES, INSCRITOS EN
EL RUC Y NUMERO DE CONTRIBUYENTES POR
CIUDADES

	Total	CBBA.	LPZ.	ORU.	POT.	SCZ.	SUC.	TAR.
Estab.Inf. (a)	338638	43398	154188	21401	10673	87945	9974	11059
Ins.RUC (b)	166591	22785	90352	15315	5434	25018	4685	3002
Nr. Contr. (c)	31723	3578	18029	2985	1227	3940	978	986
b/a	49.2	52.5	58.6	71.6	50.9	28.5	47.0	27.1
c/b	19.0	15.7	19.9	19.4	22.5	15.8	20.9	32.8
c/a	9.4	8.2	11.7	14.0	11.5	4.5	9.8	8.9

FUENTE: Elaboración propia en base a información de la Encuesta Permanente de Hogares, INH y de la Dirección General de la Renta Interna.

que la distribución del producto de los tributos "se hará localmente, en función de la efectiva recaudación en cada jurisdicción de los distintos entes beneficiarios".

Como consecuencia de las disposiciones anteriores, la Ley de Reforma Tributaria limita explícitamente las atribuciones de las Alcaldías Municipales referidas a la creación y cobro de determinados impuestos, cuando señala que "se derogan los impuestos y/o contribuciones, creados por los municipios, cuyos hechos imponibles sean análogos a los tributos creados por los Títulos I al VII de esta Ley, con excepción de los tributos municipales señalados en los artículos 63 y 68" (referidos a los impuestos sobre inmuebles y vehículos automotores, motonaves y aeronaves). El mismo artículo 95 de la Ley indica que "en el futuro, las municipalidades no aplicarán gravámenes cuyos hechos imponibles sean análogos a los creados por esta Ley y que sean objeto de coparticipación, con la excepción señalada anteriormente".

De esta manera, la Ley de Reforma Tributaria deroga y modifica algunos artículos de la Ley Orgánica de Municipalidades de 10 de enero de 1985, referidos a la cuestión impositiva. Entre ellos, el artículo 95 (modificado), en su nueva versión, señala que "conforme a la Constitución Política del Estado, se reconoce a los Gobiernos Municipales la facultad de imponer, dentro de su jurisdicción, patentes, tasas de servicios públicos municipales, contribuciones para obras públicas municipales e impuestos sobre hechos generados no gravados por tributos creados por el Gobierno Central, previa aprobación de la Ordenanza de Patentes e Impuestos por el Honorable Senado Nacional".

De esta manera, se ha producido en el país una suerte de "conflicto de poderes" entre el Gobierno Central y los Gobiernos Municipales a raíz de las nuevas disposiciones en materia tributaria vigentes a partir de la promulgación de la Ley 843 en fecha 20 de mayo de 1986, que ha planteado nuevamente el tema de la descentralización política y administrativa como un tema central de discusión.

El 19 de marzo de 1987, el Senado Nacional aprueba la Ordenanza

del Sistema Tributario Municipal sobre Patentes e Impuestos para la gestión 1987, en la cual se establecen las normas generales para la inscripción de los contribuyentes en el Padrón Municipal de Contribuyentes, para el pago de impuestos por los inmuebles y los vehículos automotores y para la liquidación y forma de pago de la Licencia de Funcionamiento. Esta última, según el artículo 113 de la misma Ordenanza Municipal, "constituye un tributo directo a la actividad económica en general; industrial, comercial y de servicios (...) que se realiza dentro de la jurisdicción Municipal", y es definida como un gravámen anual que se paga mensualmente, pudiendo las Municipalidades programar su cobro en forma bimestral o trimestral.

De esta manera, la Ordenanza Municipal, aprobada por el Senado, estableció los aranceles de tarifas de acuerdo a ciertas escalas preestablecidas según la magnitud, intensidad y ubicación de las actividades económicas. En suma, se trata de patentes e impuestos municipales gravados por tributos creados por el propio Gobierno Central a través de la Ley de Reforma Tributaria.

Estos antecedentes sirven para ilustrar lo que posteriormente sería el eje de los conflictos que surgen entre el Gobierno Central, los Gobiernos Municipales y sectores organizados de los contribuyentes que rechazan enfáticamente la posibilidad de una doble tributación. En este contexto, son los trabajadores informales, agrupados en sus diferentes organizaciones gremiales nacionales, departamentales y locales los que se resisten más tenazmente al establecimiento de nuevos impuestos que graven su ya depauperada economía.

Desde la promulgación de la Ordenanza Municipal (marzo de 1987) hasta el mes de septiembre del mismo año, se desarrollan intensas movilizaciones y protestas de parte de comerciantes minoristas, artesanos y trabajadores de los servicios, que concluyen con la dictación de la Resolución Senatorial 032/87 de 2 de septiembre de 1987 en la cual se deja en suspenso el artículo 111 numerales 1 y 3 de la Ordenanza Municipal que, un mes más tarde, fuera ampliada

prácticamente a todas las actividades económicas. Este compás de espera se extiende hasta abril de 1988, fecha en que el Senado Nacional, a través de otra resolución, traslada la discusión del problema tributario a los actores directos, es decir, a la Alcaldía Municipal y las organizaciones gremiales y artesanales.

Durante los meses de mayo, junio y julio del mismo año, se llevaron a cabo difíciles negociaciones entre ambos sectores, con la participación de la Central Obrera Boliviana, y que concluyeron el 21 de julio con la firma de un convenio entre la COB, Confederación de Gremiales, Comerciantes Minoristas, Artesanos y Vivanderos de Bolivia, Confederación Sindical de Trabajadores Artesanos de Bolivia, Federación Departamental del Comercio Minorista de La Paz, Comité de Defensa del Contribuyente y la Alcaldía Municipal de La Paz.

El acuerdo, en sus partes salientes, establece: a) el reconocimiento de la existencia de la doble tributación (fiscal y municipal) sobre un mismo hecho generador; b) el compromiso del Alcalde Municipal de La Paz de "pedir al Concejo Municipal que a tiempo de considerar el proyecto de Ordenanza de Patentes e Impuestos Municipales, libere del pago de Patentes de Funcionamiento a los sectores indicados que estén inscritos en el Régimen Fiscal (Tributario) Simplificado y, excepcionalmente, a aquellos agremiados que de acuerdo a sus condiciones y requisitos deberían estar en el Régimen Fiscal (Tributario) Simplificado, pero que por razones de operación y trabajo se encuentran inscritos a la fecha en el Régimen Fiscal General ...".

Es indudable que el momento político que vive el país, en vísperas del proceso electoral previsto para 1989, fue un factor de vital importancia para el éxito de estas negociaciones, aunque el carácter de las mismas no tuvo, hasta el momento, un efecto nacional, sino más bien local.

Como consecuencia del convenio antes mencionado, las actividades económicas inscritas en el Régimen Tributario Simplificado y algu-

nas del Régimen General fueron excluidas del pago de patentes y licencias de funcionamiento, quedando vigentes solamente los pagos correspondientes a alquileres por concepto de "ocupación de sitios y espacios públicos municipales" (Contratos de Locación) y a "sentajes" o "sitiages" en lugares y espacios predestinados para las actividades eventuales y/o ambulantes.

a. Contratos de Locación

Más que un impuesto, el Contrato de Locación es un alquiler mensual que paga el locatario por la ocupación de espacios físicos de dominio municipal. Dentro de esta modalidad particular de desarrollo de una actividad económica, se encuentran comprendidos los puestos fijos (kioskos, puestos de venta, anaqueles y otros) dentro y fuera de los mercados. La División de Bienes Municipales es la encargada de normar y reglamentar los términos de referencia de los contratos, que incluyen: áreas específicas de la ciudad donde se autoriza su funcionamiento, actividades económicas que pueden funcionar bajo esta modalidad, canon del alquiler mensual, duración del contrato, y otros.

El alquiler de un espacio físico por un tiempo determinado, generalmente de un año, supone el pago de un monto establecido por metro cuadrado, que varía por zonas, según su proximidad al centro de la ciudad, entre Bs 7 y Bs 10 por mes.

De acuerdo a los resultados de una investigación realizada en la ciudad de La Paz sobre el sector de los trabajadores por cuenta propia (Casanovas y Escóbar de Pabón, 1988), se pudo establecer que cerca de la mitad de los mismos desarrolla alguna actividad económica en la calle o a domicilio. Tomando como parámetros de referencia estos hallazgos, se pudo inferir la distribución de los trabajadores del sector familiar según el tipo de local para el año 1987, tomando como base la información de la Encuesta Permanente de Hogares del INE. De esta manera, se logró estimar el universo de actividades económicas del sector familiar que cuenta con un establecimientos (lugar físico), las que tienen un puesto

fijo en la calle, y las que desarrollan sus actividades de forma ambulante (véase Cuadro II.13).

CUADRO II.13
SECTOR FAMILIAR: TIPO DE LOCAL POR RAMAS
DE ACTIVIDAD, CONTRATOS DE LOCACION Y
SENTAJES, LA PAZ, 1987

	Total	Estab. Tipo Local	Puestos Fijos	Puestos Movil.	Cont.de Locac.	Senta- jes
Sector Fami- liar	85.071	42.548	18.522	24.001	1.950	8.283
Manufac.	13.825	12.954	373	498		
Comerc.	51.021	19.643	16.531	14.847		
Servic.	20.225	9.951	1.618	8.656		

FUENTE: Elaboración propia en base a la información de la Encuesta Permanente de Hogares, INE, 1987.

Del total de trabajadores por cuenta propia en las ramas de la manufactura, el comercio y los servicios, la mitad cuenta con un establecimiento tipo local físico para el desarrollo de sus actividades, el mismo que puede ser parte de una habitación utilizada también como vivienda, un espacio utilizado exclusivamente para la actividad económica, o un espacio establecido fuera de la vivienda. De la otra mitad que trabaja en la calle, el 21.8% cuenta con un puesto fijo, y el 22.2% restante forma parte del comercio y los servicios ambulatorios. La información del Cuadro II.13 muestra importantes diferencias entre las distintas ramas de actividad. Mientras las actividades de la manufactura tienen una marcada tendencia al uso de la vivienda también como espacio productivo,

el comercio y los servicios presentan proporciones mayores de trabajadores que desarrollan sus actividades en la calle.

El total estimado de puestos fijos existentes en la ciudad de La Paz hacia 1987 alcanzaba a 18.522, de los cuales cerca del 90% desarrollaba sus actividades en el comercio. De este total, solamente 1950 establecimientos (11%) se encontraban registrados en la División de Bienes Municipales de la Alcaldía Municipal, la mayoría de los cuales eran kioscos (48%), anaqueles (31%) y puestos de venta de diverso tipo de productos (21%). Este bajo nivel de cobertura de los Contratos de Locación se explica, principalmente, por la elevada dispersión que presentan los puestos fijos en las diferentes zonas de la ciudad, factor que limita la capacidad de control por parte de la Alcaldía Municipal. Otra razón, no menos importante, es el elevado costo que tiene el alquiler de los espacios asignados por la Alcaldía para la instalación de estos puestos. Por ejemplo, un puesto que utilice tres metros cuadrados de espacio debería pagar, en promedio, un alquiler equivalente a unos Bs 24 que, al tipo de cambio actual, son alrededor de 10 dólares americanos por mes.

b. Sentajes

El sentaje o sitio forma parte de las disposiciones legales del municipio sobre ocupación de sitios y espacios públicos. Es un cobro diario que efectúan los gendarmes de la Alcaldía Municipal por el uso de un espacio físico en áreas determinadas de la ciudad. A pesar de que la Ordenanza Municipal de 1987 establece una escala de cobros, que va desde Bs 0,50 hasta Bs 6 por día, dependiendo del tipo de actividad económica, el monto promedio que recauda diariamente la Alcaldía por este concepto es de Bs 0,50 por persona.

La estimación sobre el número de personas que paga el sentaje diariamente fue realizada tomando como referencia una semana del mes de mayo del año 1988. En aquel momento, la Alcaldía de La Paz disponía de 18 "sentajeros" a cargo de estas recaudaciones,

cada uno de los cuales tenía a su cargo el cobro en una zona determinada de la ciudad.

El monto global recaudado en la semana de referencia fue de Bs 24.850 en el lapso de 6 días de trabajo. Si se asume que, en promedio, cada puesto móvil o ambulante pagaba diariamente Bs 0,50, en esa semana el número de contribuyentes alcanzó a 49.700 personas, haciendo un promedio de 8.283 contribuyentes por día. Si esta cifra es comparada con el número estimado de puestos móviles existentes en la ciudad de La Paz, que era de 24.000 (véase Cuadro II.13), la cobertura efectiva del sentaje o sitioje alcanzaba al 35% de los potenciales contribuyentes.

Por otra parte, cuando se compara el monto bimestral de los pagos que deben efectuar los ambulantes con aquellos que corresponden al Régimen Tributario Simplificado, se puede advertir que los primeros tienen cargas superiores a los segundos. En suma, los comerciantes y trabajadores de los servicios que cuentan con puestos móviles deben pagar alrededor de Bs 26 (unos 11 dólares) cada dos meses, mientras que los inscritos en el Régimen Tributario Simplificado pagan bimestralmente, en promedio, Bs 20, con montos de capital y volúmenes de ventas anuales muy superiores a los de los ambulantes.

Por otra parte, cabe destacar que las recaudaciones anuales de la Alcaldía Municipal por concepto de sentajes son significativas. Si se considera un número estable de 8.300 ambulantes que contribuye diariamente con Bs 0,50 el monto anual de recaudación por concepto alcanzaría a Bs 1.292.200, que equivalen aproximadamente a 536.183 dólares americanos, al tipo de cambio actual.

C. Los costos de la legalidad

En el transcurso del capítulo anterior y en parte del presente, se ha podido establecer que las unidades económicas informales, para funcionar legalmente, deben cumplir un conjunto de normas y disposiciones legales en materia constitutiva, tributaria y laboral, las mismas que tienen campos o ámbitos de aplicación (nacional

o municipal) claramente diferenciados. Asimismo, los establecimientos informales deben asumir distintos tipos de costos en el desarrollo de sus actividades económicas, según se encuentren articulados a formas familiares o semicorporativas de organización productiva.

Una hipótesis planteada últimamente, es que los costos del cumplimiento de las obligaciones legales jugarían un papel importante en la decisión de los individuos en torno a incorporarse, mantenerse o colocarse al margen de la "legalidad" vigente. En este sentido, la cantidad de trámites burocráticos que debe seguir el propietario de una pequeña unidad económica, y las inversiones de tiempo y dinero que suponen su cumplimiento, induciría a una proporción significativa de estos "pequeños empresarios" a optar por desarrollar sus actividades económicas al margen de la ley (De Soto, 1986).

Esta manera de ver el problema de la legalidad/ilegalidad parte del supuesto de que el individuo tiene la potestad y la opción de escoger entre una u otra situación, de acuerdo al resultado de un breve análisis de "costo/beneficio", suponiendo, además, que dispone de toda la información necesaria para apoyar su decisión final. A nuestro juicio, existe un conjunto de factores de carácter estructural, como son las características de la estructura económica de nuestras ciudades, el ritmo de crecimiento del excedente de fuerza de trabajo, el grado de desarrollo y consolidación alcanzado por el sector empresarial público y privado, el tamaño del mercado y otros, que condicionan las alternativas de inserción de los individuos en una estructura económica determinada, las formas que asume su relación con el Estado y el tipo de estrategia que determine para la generación de ingresos y para la reproducción de su fuerza de trabajo y la de su familia.

A continuación se intenta hacer un resumen de los principales costos en que debe incurrir una unidad económica informal para funcionar legalmente, haciendo una primera distinción entre los costos derivados de constituir legalmente una actividad económica, los costos tributarios y, para el caso de los establecimientos semi-

empresariales donde existen relaciones obrero-patronales, los costos laborales.

1. Costos de constitución legal

Teniendo en cuenta la heterogeneidad interna que se presenta al interior del sector informal, el ejercicio que sigue distingue los costos nominales derivados de la constitución legal para establecimientos familiares y semiempresariales en las ramas del comercio, la manufactura y los servicios. Asimismo, al interior del comercio, se establece la diferencia entre el comercio ambulatorio (AMB), el puesto fijo (PF), el puesto típico de mercado (PM) y el establecimiento o tienda de barrio con local fijo (ELF). El Cuadro siguiente presenta un resumen de los costos estimados:

CUADRO II.14
COSTOS DE CONSTITUCION LEGAL PARA UNA
UNIDAD ECONOMICA INFORMAL, SEGUN TIPO
DE ESTABLECIMIENTO

Registros	(En Bolivianos)								(En días)
	Comercio				Manufact. Servicios				
	AMB	PF	PM	ELF	FAM.	SEM.	FAM.	SEM.	
1. RUC	2	2	2	2	2	2	2	2	0.5
2. RNC	-	-	-	50	-	50	-	50	10
3. RNA									
Solicít.	-	-	-	-	8	10	8	8	2
Inscrip.	-	-	-	-	20	70	20	20	3
4. PMC	-	-	-	-	-	-	-	-	6
Lic.Fun.	-	34	44	165	30	30	38	38	9
Cont. Loc.	-	-	-	-	-	-	-	-	3
Total	2	36	46	217	60	162	68	118	33.5

FUENTE: Elaboración propia en base a la información de la Dirección General de la Renta Interna, del Registro Nacional de Comercio y del Padrón Municipal de Contribuyentes.

Los datos anteriores muestran diferencias significativas en los costos directos de constitución legal que deben satisfacer los individuos para obtener el derecho de desarrollar legalmente alguna actividad económica. Los costos más altos se ubican claramente en el comercio establecido que debe pagar Bs 217 (alrededor de 90 dólares) para legalizar su situación. En el caso de la manufactura y los servicios, los establecimientos semiempresariales son los que deben incurrir en un gasto aproximado entre Bs 118 y Bs 162 para cumplir con todos los registros establecidos en diferentes disposiciones legales.

Para cualquiera de los tres tipos de establecimientos antes mencionados, que tienen la obligación de realizar la totalidad de los registros (a excepción del contrato de locación), el tiempo aproximado que demandan los trámites y la gestión directa es de 30 días.

En segundo lugar, debe destacarse que dentro del gasto total que deben realizar los informales para obtener su reconocimiento jurídico, en promedio, el costo más alto es el que se refiere al Registro Nacional de Comercio (RNC) que, a nuestro juicio, no tiene una vigencia real y efectiva para el sector informal y tampoco se traduce en medidas de política que beneficien directamente a las actividades del sector.

2. Costos tributarios y de funcionamiento

El segundo componente se refiere a los costos periódicos de funcionamiento o de permanencia en la actividad económica. Estos se derivan, principalmente, de las obligaciones tributarias y otro tipo de gravámenes que deben pagar los informales, por ejemplo, por el uso de espacios físicos de propiedad municipal. Al haberse determinado la existencia de la doble tributación en la Ordenanza Municipal de 1987, los únicos impuestos actualmente vigentes son aquellos que forman parte de la Ley de Reforma Tributaria, que tienen un campo de aplicación a nivel nacional y se circunscriben,

básicamente, al Régimen Tributario Simplificado.

CUADRO II.15
COSTOS TRIBUTARIOS MENSUALES PARA UNA
UNIDAD ECONOMICA INFORMAL, POR TIPO DE
ESTABLECIMIENTO
(en Bolivianos)

Impuestos y Tasas	Comercio				Manufac- tura		Servicios	
	AMB	PF	PM	ELF	FAM.	SEM.	FAM.	SEM.
Nacionales								
Régimen Tributario Simplificado								
Categ. A	7	7	7	-	7	-	7	-
Categ. B	-	-	-	13	-	-	-	-
Categ. 1	-	-	-	-	-	21	-	21
Municipales								
Cont. de Loc.	-	20	-	-	-	-	-	-
Sentaje	12	-	-	-	-	-	-	-
Total	19	27	7	13	7	21	7	21

FUENTE: Elaboración propia en base a la información de la Dirección General de la Renta Interna y de la Alcaldía Municipal.

La información anterior muestra que las obligaciones tributarias mensuales de los informales oscilan entre Bs 7 y Bs 27 (entre 3 y 11 dólares), dependiendo principalmente de la categoría en la que se hayan inscrito en el Régimen Tributario Simplificado, y de la necesidad o no que tengan de utilizar espacios físicos de propiedad pública o municipal.

Llama la atención la fuerte carga impositiva que tienen que soportar los trabajadores ambulantes del comercio y los servicios, que deben realizar un pago diario (sentaje) equivalente a Bs 0.50,

por el uso de las vías públicas. En el caso de los ambulantes y en el de aquellos trabajadores del comercio que cuentan con puestos fijos, los costos no tributarios por el uso de espacios de propiedad pública constituyen la carga mayor en la estructura total de los costos de funcionamiento o de permanencia en la actividad económica.

3. *Costos laborales y de seguridad social*

El campo de aplicación de las disposiciones en materia laboral se circunscribe, exclusivamente, a aquellos establecimientos en los cuales existen relaciones obrero-patronales; por lo tanto, se aplican solamente a los establecimientos semiempresariales en los cuales existe un número reducido de trabajadores asalariados.

Sin lugar a dudas, los costos referidos a la seguridad social constituyen la obligación más importante que deben enfrentar los empleadores, no solamente en el sector semiempresarial, sino también en los sectores empresariales público y privado. Para un empleador del sector semiempresarial, los costos laborales derivados de las disposiciones contenidas en la Ley General del Trabajo y en el Código de Seguridad Social alcanza, en promedio, alrededor del 42% del salario.

A continuación, se presenta el porcentaje del salario que representa cada una de las prestaciones establecidas en las diferentes disposiciones legales vigentes actualmente en materia laboral y social. El ejercicio fue realizado sobre la base de un salario de 12 meses igual a 100, sobre el cual se calcularon las prestaciones ya mencionadas.

CUADRO II.16
COSTOS LABORALES MENSUALES PARA UN
ESTABLECIMIENTO SEMIEMPRESARIAL
(en porcentajes)

1. Salario	100,0
2. Aportes a la Caja de Salud	10,0
3. Aportes al Fondo de Pensiones	5,0
4. Aguinaldo	8,3
5. Indemnización	8,3
6. Vacaciones	5,8
7. Otras prestaciones	3,0
8. Aporte a FOMO	1,0
9. Aporte a FONVI	1,0
TOTAL	
	142,4

El cálculo anterior muestra que el costo real de un salario de, por ejemplo Bs 180 (equivalente a tres salarios mínimos nacionales) para un empleador del sector semicorporativo, es de aproximadamente Bs 256, si cumpliera con todas las obligaciones estipuladas por la ley.

Esto significa que en la práctica, los pequeños empleadores informales deben recurrir a diferentes estrategias para hacer frente a estos elevados costos laborales: en primer lugar, evitar la contratación de trabajadores permanentes y preferir la contratación de trabajadores temporales o eventuales; en segundo lugar, evadir el cumplimiento de parte de estas obligaciones sobre la base de acuerdos verbales con sus trabajadores; en tercer lugar, establecer otros mecanismos propios de regulación de las relaciones laborales a través del establecimiento de cierto tipo de beneficios colaterales que permitan flexibilizar, en parte, algunos de los costos (flexibilizar la jornada de trabajo, realizar parte del trabajo a domicilio, préstamo de herramientas e instrumentos de trabajo, y otros).

En este contexto se puede inferir que el sector semicorporativo ha desarrollado una suerte de marco legal/laboral muy particular para hacer frente a los elevados costos que supone la contratación de trabajadores asalariados, combinando elementos de las tres alternativas antes señaladas.

III

VENTAJAS E INCONVENIENTES DE OPERAR EN LA ILEGALIDAD: UNA VISION GLOBAL

La información analizada en los capítulos precedentes, ha permitido, por una parte, obtener una imagen aproximada acerca de la magnitud e importancia del fenómeno de la informalidad en Bolivia; por otra, se han realizado estimaciones orientadas a cuantificar los niveles reales de cumplimiento de la normatividad legal vigente por parte de los establecimientos informales y los costos nominales que deben asumir diferentes tipos de unidades económicas informales para funcionar legalmente.

En general, se puede afirmar que las obligaciones en materia de constitución legal, que se traducen en la necesidad de cumplir con cierto tipo de registros administrativos, no son muchas, y su cumplimiento no demanda un costo exagerado en tiempo y dinero.

En cuanto a las obligaciones tributarias, éstas no constituyen, en general, costos demasiado elevados que no puedan ser soportados por las actividades informales, a excepción, quizás, de los pagos que deben realizar los comerciantes que cuentan con puestos fijos, por concepto de alquileres, por el uso de espacios de propiedad pública o municipal, y los que corresponden al pago del sentaje diario que deben hacer los ambulantes.

En el caso de las obligaciones en materia laboral y social, éstas sí suponen erogaciones significativas por cada puesto de trabajo existente en la unidad económica y, por tanto, son las disposiciones legales que presentan mayores dificultades por el fuerte impacto que supondría su cumplimiento en la estructura de costos de cualquier actividad informal.

En este contexto resulta interesante analizar de qué forma afecta al

comportamiento de las unidades informales el tener que operar al margen de la legalidad, cuáles son las ventajas e inconvenientes que representa operar en la ilegalidad, y cuál es la capacidad efectiva del Estado de hacer cumplir la legislación vigente, en el marco de las enormes restricciones que debe enfrentar el sector público como consecuencia de las medidas de ajuste implementadas por el gobierno en los tres últimos años. Este análisis aportará algunos elementos que permitan identificar las razones por las cuales los informales no cumplen con muchas de las leyes y obligaciones establecidas en los tres órdenes antes mencionados.

A. Ventajas de operar en la ilegalidad

La situación de aguda crisis económica por la que está atravesando el país desde hace aproximadamente cinco años, ha tenido un impacto negativo directo sobre el conjunto de las actividades que se desarrollan dentro del sector informal, afectando particularmente los ya reducidos niveles de ingreso que caracterizan al sector. Este fenómeno, analizado con mayor profundidad en el Capítulo I, ha determinado que los informales desarrollen un conjunto de estrategias orientadas a mantener o preservar un ingreso mínimo de subsistencia que les permita cubrir, al menos en parte, los costos de la canasta familiar.

En esta perspectiva es lógico suponer que las unidades económicas informales privilegien en su estructura de costos el mantenimiento de ciertos niveles mínimos de ingresos y de remuneración para la fuerza de trabajo articulada a estas unidades, sobre otro tipo de costos de funcionamiento, dentro de los cuales se ubican los gastos derivados del pago de impuestos y otras obligaciones no tributarias.

En esta medida, la crisis de la economía y la consiguiente reducción de la demanda por los bienes y servicios que producen, venden o prestan las unidades económicas informales, han creado una situación de incapacidad real de dar cumplimiento a las normas legales vigentes de parte del sector informal. Sin embargo, este

comportamiento, que respondería a una estrategia de reducción de los costos operativos del establecimiento, no implica necesariamente una actitud deliberada de evasión de todas las obligaciones legales y fiscales, sino, más bien, el establecimiento de algunas prioridades que suponen el cumplimiento de solamente algunas de estas disposiciones.

De esta manera se explica, por ejemplo, el hecho de que cerca de la mitad del universo de unidades económicas informales haya cumplido con la obligación de inscribirse en el Registro Único de Contribuyentes, que no supone una erogación monetaria, pero sí habilita al establecimiento para desarrollar su actividad económica, y es un requisito básico para cumplir con otros registros, entre ellos, el Registro Nacional de Comercio, el Registro Nacional Artesanal y el Padrón Municipal de Contribuyentes. Debe destacarse también, que estos últimos suponen erogaciones monetarias, razón por la cual, entre otros aspectos, el nivel de cobertura de varios de los registros, particularmente el RNC y el RNA, es bastante reducido.

Por otra parte, las medidas de "austeridad fiscal" del Poder Ejecutivo han tenido un impacto directo sobre la capacidad de fiscalización de las instituciones encargadas de estos registros, al haber eliminado muchos de los items de los empleados que antes cumplían las funciones de inspección y supervisión del cumplimiento de estas disposiciones. Asimismo, debe mencionarse que muchas de las instituciones públicas encargadas de llevar estos registros no están en capacidad o no cuentan con los medios necesarios para organizar y procesar la información generada a raíz de esta obligación, y menos para utilizarla en el diseño de políticas, planes o proyectos.

En relación a las obligaciones tributarias ocurre algo parecido. A pesar de que la promulgación de la Ley de Reforma Tributaria es un avance significativo en relación al establecimiento de regímenes diferenciados de tratamiento de los grandes y pequeños contribuyentes y a la simplificación de los trámites burocráticos para

realizar el pago de los impuestos, la evasión tributaria del sector informal es considerable. Se estima que solamente el 10% del universo de potenciales contribuyentes del sector informal cumple normalmente con el pago de sus obligaciones tributarias.

Las razones que explican este fenómeno, al igual que en el caso de los registros para la constitución jurídica, tienen que ver con los costos que supone su cumplimiento y con las prioridades establecidas desde la perspectiva de los informales. En el primer caso, los costos tributarios para las actividades de menor escala son bastante significativos, inclusive tomando en cuenta la determinación de suspender el pago de patentes y licencias de funcionamiento municipales a raíz de la doble tributación. Suponiendo que un ambulante alcance un ingreso mensual equivalente a dos salarios mínimos (Bs 120), el monto total de dinero que debe destinar a cubrir solamente el pago del sentaje diario es de Bs 13, que significa el 11% de su ingreso mensual.

Por otra parte, se puede afirmar que los informales han privilegiado el pago de obligaciones de carácter local o municipal, antes que el pago de los impuestos nacionales por el ejercicio de alguna actividad económica. Este hecho se explica por el mayor nivel de control que ejercen las autoridades del municipio en relación al comercio ambulatorio y a otro tipo de actividades que se desarrollan en la vía pública. Sólo de esta forma se explica por qué cerca del 35% de los ambulantes de la ciudad de La Paz pagan el "sentaje" diariamente.

Finalmente, la información disponible demuestra que los costos laborales derivados de la Ley General del Trabajo y del Código de Seguridad Social son los más difíciles de sobrellevar para el sector informal. Las cargas sociales y prestaciones constituyen cerca del 42% del costo salarial promedio y, en esta medida, no significan un incentivo a las pequeñas empresas para intensificar la contratación de mano de obra. Esto trae como consecuencia, que las unidades informales contraten solamente el número imprescindible de trabajadores asalariados permanentes bajo normas y condicio-

nes previamente acordadas entre las partes, la mayoría de las cuales se encuentra al margen de lo que dispone la Ley General del Trabajo.

Sin embargo, el hecho de que las empresas informales sean pequeñas no responde tanto a una estrategia para evitar ser descubiertos por las autoridades, tal como plantean algunos autores (v.g., de Soto, 1986: p. 197), como a las restricciones estructurales de acceso a recursos productivos y a las características particulares del mercado que, en la mayoría de las ramas de actividad, es un factor determinante.

Debe destacarse también, que un factor que hace posible o permisible el incumplimiento de las normas en materia laboral es la incapacidad del Ministerio de Trabajo de fiscalizar y hacer cumplir las leyes laborales. A manera de ejemplo, este Ministerio cuenta en la actualidad con 11 inspectores para toda la ciudad de La Paz, quienes perciben un sueldo mensual de Bs 100, equivalente a 1,6 salarios mínimos.

En resumen, la evasión de algunos impuestos y de otro tipo de obligaciones no tributarias permite a las unidades económicas informales reducir sustancialmente sus costos de operación y, de esta manera, asegurar ciertos niveles de competitividad en el mercado.

B. Inconvenientes de la ilegalidad

Es indudable que operar en la ilegalidad trae consigo también una serie de costos tangibles e intangibles. No contar con una licencia de funcionamiento, no haber pagado impuestos, o no haber cumplido con la obligación del registro plantea a los informales una serie de restricciones en el desempeño de sus actividades económicas que es necesario analizar.

Entre las principales se pueden citar la imposibilidad de acceder a determinados mercados de los sectores empresariales público y privado. Las unidades informales están excluidas, de facto, de la

posibilidad de intervenir, por ejemplo, en licitaciones del sector público por el simple hecho de no estar inscritas en determinados registros, cuyos requisitos no se ajustan a sus condiciones particulares de organización.

En segundo lugar, el incumplimiento de muchas de las disposiciones de la Ley General del Trabajo tiene como consecuencia una alta inestabilidad laboral en los establecimientos informales que, a su vez, se traduce en costos indirectos para la unidad económica. Este es el caso, por ejemplo, de la inversión en capacitación que realiza un empleador informal en sus trabajadores, que es difícilmente aprovechada por el establecimiento debido a la alta rotación de personal que se presenta.

Otro costo, que generalmente se señala como desventaja de funcionar al margen de la ley, es la dificultad de acceder al crédito institucional. Sin embargo, esta restricción suele ser solamente aparente, ya que el principal obstáculo en este aspecto es la ausencia de garantías patrimoniales, antes que la situación legal del establecimiento. En una breve investigación realizada por el CEDLA en seis bancos de la ciudad de La Paz, se pudo establecer que la documentación que respalda la constitución legal de una unidad económica suele ser un requisito de segunda importancia en la evaluación de una solicitud de crédito. Ante todo juegan un papel determinante la garantía hipotecaria ofrecida y la historia crediticia del cliente.

Un factor que constituye una desventaja evidente es la imposibilidad de muchos informales de publicitar, por diferentes vías, los productos o servicios que producen, venden o prestan, ante el temor de ser descubiertos por las autoridades. Este mecanismo suele ser un factor importante de atracción de clientela, particularmente en aquellos casos en los que el lugar físico del establecimiento se encuentra en una situación desfavorable y generalmente distante de los principales mercados.

Finalmente, más que una desventaja, los pagos y sobornos que

deben realizar los informales para asegurarse de no ser perseguidos por las autoridades, constituyen sobrecostos que en determinados casos suponen montos fijos de dinero que tienen una incidencia importante en la estructura de los costos habituales que deben asumir los informales.

En resumen, las disposiciones legales en materia constitutiva, impositiva y laboral que afectan directamente al sector informal, no han sido diseñadas teniendo en cuenta las diferentes formas de organización de la producción y el trabajo que coexisten en la estructura productiva urbana. En esta medida, la gran mayoría de las obligaciones derivadas de esta normatividad legal carecen de una base material de sustentación; es decir, han sido elaboradas bajo el supuesto de la homogeneidad capitalista de la estructura económica.

De esta manera se explica, por una parte, por qué algunas de las obligaciones (particularmente aquellas derivadas de los marcos constitutivo y laboral) tienen solamente una vigencia nominal para el sector informal. Por otra parte, el hecho de que los informales cumplan con algunas disposiciones e incumplan con otras, tiene que ver con el grado de adecuación de las mismas a la actual situación económica y con los costos que supone su cumplimiento para los informales.

En este contexto, el hecho de no cumplir con cierto tipo de normas legales es uno de los resultados del desarrollo de alguna actividad económica en el sector informal, y no una de sus causas.

ESTUDIO 3

LOS ESTABLECIMIENTOS INFORMALES ANTE LA LEY (Análisis microeconómico)

Silvia Escóbar de Pabón*

* Investigadora del Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario (CEDLA) La Paz - Bolivia.

INTRODUCCION

El presente estudio plantea el análisis de la situación legal en la que se desenvuelven las unidades económicas de los sectores semiempresariales y familiar, a partir de la selección de un pequeño número de casos representativos de las actividades más importante al interior de ambos sectores.

Específicamente, intenta responder a un conjunto de interrogantes sobre el grado de sujeción de las unidades económicas a la normatividad legal en vigencia, los costos de la legalidad y la capacidad de absorción de los mismos, y los principales efectos de la ilegalidad en los aspectos cuantitativos y cualitativos de su funcionamiento.

Este análisis presenta una particular relevancia, por cuanto las formas semiempresariales y familiares de organización productiva en Bolivia, que por sus características estarían comprendidas dentro del concepto más usual del sector informal, agrupan a cerca del 90% del total de establecimientos económicos a nivel nacional.

Estos establecimientos tienen una presencia significativa en las principales actividades económicas (manufactura, comercio, y servicios

personales y de reparación) y se caracterizan, entre otros rasgos, por la ausencia de una disociación clara entre los propietarios del capital y el trabajo, una baja composición técnica del capital, la existencia de bajos niveles de productividad y su tamaño reducido en términos del número de trabajadores que ocupan.

La información que sirve de base al análisis abarca tanto a unidades económicas familiares, dirigidas y ejercidas por un trabajador independiente, como a establecimientos semiempresariales que, a diferencia de las primeras, contratan fuerza de trabajo, formalizando la existencia de relaciones salariales.

En términos metodológicos, los criterios aplicados para la selección de los establecimientos fueron los siguientes:

- la forma de organización productiva del establecimiento (familiar o semiempresarial);
- su pertenencia a las ramas de actividad más importantes al interior de cada una de las formas productivas, desde el punto de vista del empleo total y de la mayor relación capital / trabajo con que operan;
- el tipo de ubicación física del establecimiento (local establecido, puesto fijo, puesto móvil).

Debido a la alta homogeneidad en el grado de cumplimiento de las obligaciones legales en los distintos ámbitos jurídicos, no fue posible aplicar un criterio adicional referido a la selección de unidades económicas con distintos grados de legalidad.

En base a los criterios señalados fueron elegidos 22 establecimientos en la ciudad de La Paz, los mismos que se distribuyen como sigue:

ACTIVIDADES	TOTAL	FORMA ORGANIZATIVA	
		SEMIEMPRESARIAL	FAMILIAR
MANUFACTURA	11	9	2
Confección prendas vestir	5	3	2
Fabric. productos madera	2	2	-
Fabricación productos metálicos y tomcría	3	3	-
Fabricación calzados	1	1	-
SERVICIOS	7	5	2
Reparación automotriz	2	1	1
Reparación calzados	2	1	1
Reparación radio y TV	1	1	-
Snack - cafetería	1	1	-
Salón de belleza	1	1	-
COMERCIO	4	-	4
Venta de verduras (puesto fijo y ambulante)	2	-	2
Venta de dulces y otros	1	-	1
Venta de frutas	1	-	1
TOTAL	22	14	8

La elección de las unidades económicas se efectuó por observación directa, en áreas geográficas de concentración de los establecimientos o puestos de venta de las distintas ramas de actividad. Se trató de elegir aquellas unidades económicas que, por sus características más visibles, representaran a un conjunto más amplio en sus respectivos rubros de actividad.

La inclusión de tres talleres de sastrería y uno de metalmecánica no siguió el método previsto, puesto que fueron elegidos por la condición de dirigentes gremiales de sus propietarios. Esto permitió contar con información más global sobre la situación de estos rubros de actividad. Sin embargo, su inclusión no significó captar tipos de unidades económicas que no fueran representativas del conjunto de referencia.

La información que sirve de base al presente estudio fue obtenida

mediante entrevistas directas con los propietarios de las unidades económicas, durante el mes de mayo de 1988. La entrevista abarcó todos los aspectos relacionados a la situación legal y las condiciones técnicas y económicas en las que transcurren las operaciones de los establecimientos. Esta información fue utilizada también en el análisis del Estudio 4.

El trabajo comprende cuatro partes. La primera ofrece una visión global de las características más salientes del funcionamiento actual de las unidades económicas. La segunda ilustra sobre el grado de cumplimiento de las obligaciones legales en los ámbitos de la constitución jurídica, tributaria, laboral y de seguridad social. En la tercera parte, recogiendo elementos de las dos primeras, se intenta estimar los costos de la legalidad y la capacidad de absorción de los mismos por parte de las unidades económicas.

A manera de síntesis, la cuarta parte destaca el impacto de la ilegalidad en los aspectos cuantitativos y cualitativos centrales del funcionamiento de las unidades económicas

I

CARACTERISTICAS DEL FUNCIONAMIENTO DE LAS UNIDADES ECONOMICAS

A. Constitución de las unidades económicas

Las unidades económicas seleccionadas son, en general, bastante antiguas. Los talleres artesanales se encuentran operando de manera continua entre 17 y 34 años. Sólo un taller presenta períodos de inactividad, reabriendo sus puertas en 1986. En el comercio, los puestos de venta tienen una antigüedad que fluctúa entre los 11 y 18 años. Entre los establecimientos de servicios, dos tienen una antigüedad cercana a los 20 años, en tanto que los cinco restantes se encuentran en operación por un período que varía entre dos y cuatro años.

Salvando unas pocas excepciones, puede advertirse que los propietarios de estos talleres, unos trabajadores independientes, otros semiempresarios, han hecho de su actividad una forma de vida. Su permanencia a pesar de la crítica situación económica actual es la mejor constatación de ello.

La mayor parte de los propietarios inició su vida laboral como

aprendiz u operario en establecimientos del sector empresarial y del propio sector informal, en el mismo rubro en el que más adelante instalaría su propio taller. Empezaron la constitución del negocio basados en su experiencia laboral y, en pocos casos, en un aprendizaje previo en algún centro de formación.

En la manufactura y los servicios, un 50% de las unidades económicas se constituyó como establecimiento unipersonal. El otro 50%, como unidad semiempresarial con un reducido número de trabajadores asalariados. En el comercio, todos los puestos de venta se iniciaron, y aún se mantienen, como establecimientos unipersonales.

Los reducidos montos de capital con que habitualmente se instalan estas pequeñas unidades económicas explican el carácter de su organización interna inicial, basada en el uso de un reducido stock de medios de trabajo y en el trabajo directo del propietario, con el apoyo de uno o dos trabajadores, dependiendo del tipo de actividad.

Entre las razones que, a juicio de los entrevistados, impulsaron a la apertura de un taller o negocio propio, destacan la capacidad para desarrollar por su cuenta el oficio que aprendieron en el transcurso de su vida laboral, la necesidad de mejorar sus ingresos, y las posibilidades que, en su momento, ofrecía el mercado para la expansión de determinados rubros.

Estudios realizados en el CEDLA desde 1980, señalan que, tanto las características de los titulares como la génesis de establecimientos y su permanencia en actividad por períodos prolongados, es común a la mayor parte de las unidades económicas de pequeña escala existentes en la ciudad de La Paz.

B. Las condiciones actuales de funcionamiento

1. La inversión en capital fijo y capital de operaciones

Una característica general de las unidades económicas informales es

el reducido stock de medios de producción con el que cuentan, aunque, dentro de un cierto límite, existen dotaciones de magnitud muy variable no sólo entre distintas ramas de actividad sino también al interior de las mismas (1).

En los establecimientos semiempresariales dedicados a la manufactura, la inversión actual en capital fijo, a excepción de un solo taller, no supera los US\$ 4.000, con una concentración en montos menores o iguales a los US\$ 3.000. La misma disponibilidad se observa entre los establecimientos de la rama de los servicios.

Por su parte, los establecimientos de tipo familiar presentan una dotación de activos fijos muy reducido, que en términos monetarios se sitúa en montos por debajo de los US\$ 500, sin que se observen diferencias entre rubros específicos de actividad.

Además de la probable subestimación del valor de los activos fijos, los valores declarados responden a factores de depreciación que son muy tomados en cuenta por los propietarios. La mayor parte de ellos ha dejado de invertir desde comienzos de la presente década, cuando comenzaron a sentirse los efectos de la contracción económica y, en consecuencia, parte de su equipo de trabajo ha entrado en desuso por falta de recursos para su mantenimiento y/o reparación.

Respecto al capital en giro, cuando existe capital monetario disponible se advierte que, en general, este es muy reducido y se destina básicamente a la compra de insumos. La mayor parte de los talleres de manufactura y servicios (independiente de su organización productiva) trabaja bajo el sistema de encargo, y en el 50% de los mismos el fondo de operaciones proviene de los "adelantos"

(1) Al respecto se puede consultar el artículo de Roberto Casanovas, "El sector informal urbano. Apuntes para un diagnóstico", en *El sector informal en Bolivia*, FLACSO-CEDLA, Segunda edición, La Paz, 1988. Asimismo, los artículos de Carbonetto y otros, en *El sector informal en los países Andinos*, ILDIS-CEPESIU, Guayaquil, 1986.

de la clientela. Como señalaron muchos de los entrevistados, producen y viven "al día", hecho que limita decisivamente los procesos de trabajo y de gestión de las unidades económicas.

En el comercio, el capital en giro del que disponen las unidades económicas seleccionadas no supera los US\$ 60. Al encontrarse ubicadas en el la franja más competitiva del mercado de productos (verduras y frutas) se mantienen en una economía de subsistencia, reproduciendo el ciclo comercial sin posibilidades de generar excedentes destinados a incrementar su capital de operaciones.

Para una fracción importante de las unidades económicas seleccionadas, en el momento actual puede calificarse como una etapa de "involución". Aunque la mayor parte inició sus actividades con una mínima dotación de activos fijos y un escaso capital en giro, en el transcurso de sus operaciones presentó momentos de expansión. En la manufactura, por ejemplo, logró ampliar su equipamiento con la adquisición de maquinaria, sea manual o eléctrica, y generar un capital de operaciones propio. La medida de esta expansión se podría expresar en el tamaño promedio de estos establecimientos que, entre 1972 y 1978, era de seis personas ocupadas, en su mayoría permanentes.

En los servicios, los casos elegidos se concentran en unidades económicas que se instalaron en los últimos años. Sin embargo, aquellos cuyo origen se sitúa en los primeros años de la década de los '70 también alcanzaron niveles significativos de expansión. Al igual que en la manufactura, el tamaño promedio de los establecimientos triplicaba al que presentan actualmente (tres ocupados).

En el comercio, parecería que el conjunto de puestos de venta seleccionados, a pesar de su antigüedad, no logró, en ningún momento, ampliar sus actividades al punto de mejorar sus niveles de ingreso y capitalización.

Al referirse a los procesos de crecimiento y expansión, lo importante de destacar es que estos estuvieron basados en una mayor

rentabilidad y reinversión de las utilidades. Apenas un caso, de los dieciocho estudiados en la manufactura y los servicios, había obtenido un crédito destinado a la ampliación de su unidad económica.

Desde los primeros años de la década de los 80 se evidencia una disminución progresiva de la demanda por los bienes y servicios que oferta el sector, con una drástica caída a partir de 1986, cuando comienzan a sentirse los efectos de la Nueva Política Económica implementada desde agosto de 1985. La competencia de los productos importados y de otros establecimientos informales, la reducción de los ingresos y salarios de la población y los altos costos de producción, entre otros factores, provocaron cambios significativos en la disponibilidad de recursos, en las condiciones laborales y en la organización interna de las unidades económicas. Entre estos se pueden señalar los siguientes:

- la disminución o pérdida del capital en giro, debido a su orientación hacia el pago de las obligaciones salariales y, más adelante, por su destino a los gastos del consumo familiar;
- la disminución del capital fijo, por efectos de la depreciación e inutilización de los equipos y/o la venta de los mismos para hacer frente a las necesidades de consumo familiar;
- la disminución de los ingresos y utilidades, y la reorientación de sus excedentes fundamentalmente al consumo familiar;
- como consecuencia de lo anterior, se evidencia el despido de operarios permanentes y la contratación de mano de obra eventual en función de la dinámica del mercado, la reducción de los salarios, incluyendo el pago imputado al propietario por su trabajo, así como el retorno, en varios casos, hacia el taller unipersonal y a la incorporación de mano de obra familiar.

2. Puestos de trabajo, estabilidad y remuneraciones

En la actualidad, como resultado de las fluctuaciones de la demanda

y la estrechez del mercado, las unidades económicas semiempresariales tienden a reducir el número de puestos de trabajo disponibles hasta un número comparable al que tenían al inicio de sus operaciones. Así, en la manufactura, la incorporación de mano de obra adicional es, en promedio, de dos personas distribuidas, en proporciones similares, entre trabajadores permanentes y eventuales.

En los servicios, el tamaño promedio de mano de obra adicional alcanza a un operario, donde el 50% también está conformado por trabajadores eventuales.

En el comercio todos los puestos de venta surgieron, y se mantienen, como unidades económicas unipersonales.

La incorporación de mano de obra no asalariada (familiares y aprendices no remunerados) se evidenció en dos establecimientos (10%) que en el momento de la entrevista se encontraban al borde de la quiebra. Al parecer, antes de optar por el cierre intentan responder a la escasa demanda con otros miembros del grupo familiar en una clara estrategia de sobrevivencia frente a la falta de oportunidades alternativas de generación de ingresos, en el mercado laboral y fuera de éste.

Finalmente, si bien el número de puestos de trabajo generados actualmente por las unidades económicas seleccionadas es mayor que en la fase inicial de sus actividades, representa apenas un tercio del que generaron en los momentos de expansión.

En las actividades en las que el proceso es más complejo y requiere de un mayor control y participación directa del propietario (carpintería, metalmecánica) hay una cierta propensión a contar con un mayor número de trabajadores permanentes. A su vez, la elevada presencia de trabajadores eventuales refleja la lógica del artesano propietario frente al comportamiento del mercado. Se pudo evidenciar que, debido a la forma de relacionamiento de los propietarios con sus dependientes (que pasa por relaciones de tipo paternalista) y a la escasez de alternativas ocupacionales, existe una mano de obra de

"reserva" constituida por los operarios "que se formaron y aprendieron en el taller", a quienes movilizan cuando aumenta la demanda. En muchos casos son trabajadores a domicilio (dependiendo de la actividad) que reciben obras o composturas a destajo de distintos talleres artesanales.

La contratación eventual de una fracción de los trabajadores obedecería, entonces, a criterios de racionalidad económica antes que a una práctica deliberada orientada a eludir las obligaciones legales que conlleva su incorporación al taller.

Los niveles de remuneración al trabajo son también muy variables y se definen a partir de varios criterios combinados: a) el grado de calificación y la fase del proceso de trabajo al que se incorpora el trabajador; b) la antigüedad del operario en el taller; c) los montos salariales que pagan talleres similares.

En todo caso, los trabajadores permanentes perciben un ingreso que duplica el de los trabajadores eventuales; sin embargo, esta diferencia se explica por el tipo de tareas y responsabilidades de los primeros en los procesos de trabajo, que se concentran en las fases de las cuales depende la calidad del producto terminado.

Los niveles salariales varían entre Bs 100 y Bs 360 para los operarios, y entre Bs 50 y Bs 100 para los ayudantes o aprendices. En la manufactura, el valor modal de los salarios mensuales en la muestra es de Bs 160 (US\$ 66), y el promedio es de Bs 153 (US\$ 63). En los servicios, estos montos alcanzan a Bs. 100 (US\$ 42) y Bs 167 (US\$ 70), respectivamente. En términos comparativos, los niveles salariales encontrados en los casos de estudio son más bajos que los estimados para el universo de los ocupados en la manufactura y los servicios. De acuerdo con estimaciones del Centro de Estudios del Trabajo, los promedios salariales estimados, hacia 1988, eran de Bs 235 (US\$ 98) en la manufactura, y de Bs 211 (US\$ 88) en los servicios (CET, 1988).

En la medida en que el comportamiento del mercado afecta con distinta intensidad a las diversas actividades informales y a las

unidades económicas individualmente consideradas, existe un tratamiento diferenciado en ciertos aspectos que hacen a las condiciones laborales. Entre éstos se pueden mencionar:

- la existencia de jornadas laborales variables de un establecimiento a otro. En algunos, los operarios realizan, adicionalmente, trabajos a domicilio para el mismo empleador;
- no existe, en ningún caso, pago por horas extraordinarias de trabajo. Puesto que se contrata bajo la modalidad a destajo, este pago no es reconocido por el propietario, ni reclamado por el trabajador;
- los salarios difieren de un establecimiento a otro. En aquellos donde se observaron niveles más altos, los propietarios atribuyen la diferencia a una forma de compensación a la falta de beneficios sociales. A juicio de algunos entrevistados, "una obra terminada, es una relación laboral concluída". Así, el mayor nivel salarial cubriría los beneficios sociales manteniendo el "modus operandi" en el tratamiento de las relaciones contractuales. Esta característica es común al 20% de los establecimientos semiempresariales elegidos;
- en un 30% de los talleres el propietario permite al operario recibir "por su cuenta" algunos pedidos que, si bien son realizados fuera de la jornada normal del establecimiento, supone el uso de los instrumentos de trabajo del taller. El propietario no tiene ingerencia en estos servicios, excepto el aval implícito de la calidad o seriedad de los servicios del establecimiento. Los ingresos por este concepto son exclusivamente para el trabajador, y en esta medida, son considerados como otra forma de compensación a la falta de reconocimiento de los beneficios sociales;
- el derecho a la vacación pagada no siempre es reconocido y se atribuye, por una parte, al carácter eventual de la permanencia de los operarios en el taller y, de modo general, a la propia informalidad de la mano de obra, que suele solicitar "permisos" en cualquier momento del año o tomárselos por su cuenta.

3. *Producción y mercados*

El sistema de trabajo por encargo, al que pocos establecimientos escapan debido a su reducida dotación de capital fijo y de operaciones, y de manera más general, la contracción de la demanda por sus bienes o servicios, ha conducido a una drástica reducción en los niveles de producción. Los talleres de sastrería, por ejemplo, en las épocas de auge producían entre 6 y 20 trajes por mes, dependiendo de la "fama" del taller. Actualmente confeccionan, en el mejor de los casos, unos 2 trajes por mes. La mayoría ha pasado a prestar servicios de compostura que, generalmente, son realizados por los operarios o ayudantes, quedando el "maestro" fuera del proceso de trabajo por períodos más o menos prolongados.

Un sólo artesano ha incursionado en la producción con destino al mercado y lo ha hecho de manera cautelosa, probando con algunas prendas cuyo costo de producción le permitiría competir en el mercado.

A pesar de esto, todos consideran que habría la posibilidad de revertir su situación "entrando al sistema de producción" (o producción para el mercado abierto), a partir de un mayor equipamiento técnico y una dotación razonable de capital de trabajo.

En las otras ramas de la manufactura, la producción también ha descendido a niveles alarmantes. En la carpintería, por ejemplo, los dos talleres visitados acusaron pérdidas durante el mes de referencia.

La única excepción a este comportamiento se encuentra en uno de los talleres de metalmecánica, que tiene un mercado cautivo y una capacidad de diversificación y articulación con la industria y la agricultura que le otorgan una inserción mercantil privilegiada. De la misma manera que los sastres, otros productores plantean como alternativas de expansión, la reorientación del negocio hacia la producción para el mercado ampliado, mejorando la tecnología y el capital en giro.

La situación en la rama de servicios no difiere notablemente. En los servicios de reparación de artefactos domésticos, por ejemplo, los bajos precios de los productos de contrabando y el costo elevado de los repuestos actúan en contra de la demanda y, en consecuencia, en el ritmo de actividad de estos establecimientos. En los servicios de reparación automotriz, a pesar de un incremento notable en el parque automotor del servicio público a partir de la ruptura del monopolio de estos servicios, sorprende el bajo nivel de operaciones. La explicación podría vincularse con la ubicación física de los talleres seleccionados que no favorece un fácil acceso de la clientela, así como la falta de publicidad sobre sus actividades, cuyo costo no están en capacidad de cubrir.

La excepción en el conjunto de unidades económicas se encuentra entre los reparadores de calzados, quienes han mantenido, y en algún caso mejorado, su nivel de actividad, en un contexto de aumento sustancial en el número de trabajadores que compiten en las mismas áreas geográficas. Esto se explica por la drástica reducción de los salarios e ingresos de una amplia fracción de los trabajadores que, antes de destinar una parte del mismo a la compra de prendas de vestir, opta por la reparación.

En el caso del comercio, si bien la demanda por los bienes esenciales de la canasta familiar no ha bajado, la presencia de un número cada vez mayor de competidores tiende a deprimir la actividad y los ingresos para el conjunto de los establecimientos de esta rama.

La clientela de las unidades económicas seleccionadas, en general, está compuesta por personas particulares y sólo excepcionalmente por establecimientos públicos y privados del sector empresarial (carpintería, metalmecánica, servicios de reparación).

La clientela particular se concentra básicamente en los estratos de clase media, que es una franja poblacional muy afectada por la reducción de los ingresos por trabajo y el desempleo abierto.

Así, la escasa relación o articulación con otros establecimientos, y la orientación de sus actividades hacia el consumo de los sectores

de ingresos medios y bajos que, actualmente han reducido demanda por sus productos o servicios, contribuyen a explicar la situación económica de los pequeños establecimientos. Adicionalmente, su inscripción en mercados competitivos y la existencia de altos costos de producción, en algunos casos, estarían determinando también el sacrificio de sus utilidades y su funcionamiento en condiciones de subsistencia.

4. *Ingresos y márgenes de utilidad*

Uno de los aspectos más difíciles de determinar es el nivel de ingresos y los márgenes de utilidad de las unidades económicas.

No se llevan, en general, registros contables básicos que posibiliten conocer de manera relativamente precisa los ingresos brutos y los costos totales de producción. Por esta razón, en la entrevista se optó por indagar estos indicadores con referencia al mes anterior y al mes "normal".

Complementariamente, se obtuvo información directa sobre el ingreso neto del establecimiento para el período de referencia. En la declaración de este ingreso, generalmente no se descontó la remuneración del propietario; por lo tanto, comprende los ingresos por este concepto más la ganancia. En los hechos, muchas unidades económicas ni siquiera están generando un ingreso que cubra un nivel adecuado de remuneración al propietario, lo que indica las condiciones sociales de vida en las que estos se desenvuelven.

El Cuadro I.1 muestra, con algunos indicadores, la situación de ingresos y márgenes de utilidad estimados en las unidades económicas. Por la dificultad de distinguir la remuneración del propietario no fue posible el cálculo de las utilidades reales que permitiera efectuar estimaciones sobre rentabilidad (1).

(1) El saldo positivo que resulta de la diferencia entre el ingreso bruto y los costos de producción no puede asimilarse directamente al "margen de utilidad". Este saldo generalmente cubre la remuneración al propietario y está destinado a los gastos en el consumo familiar. En algunos casos, a expensas de éste, a pequeñas reinversiones en el taller. Solamente para los efectos expositivos, este saldo es denominado "utilidad aparente".

CUADRO I.1
CAPITAL INVERTIDO, INGRESOS Y UTILIDAD
APARENTE DE LAS UNIDADES ECONOMICAS
 (En Bs) *

RAMA DE ACTIVIDAD	CAPITAL INVERTIDO (1)	INGR. BRUTO MENS. (2)	INGR. _{a/} NETO MENS. (3)	UTILIDAD APARENTE (EN %) 3 / 2
Manufactura				
Fábrica prendas vestir	3.240	709	250	35.2
Fábrica prendas vestir	8.400	1.040	200	19.2
Fábrica prendas vestir	1.080	275	225	81.8
Fábrica prendas vestir	1.080	350	194	55.4
Fábrica prod. madera	9.600	1.465	350	23.9
Fábrica calzados	400	736	160	21.7
Fábrica prod. metálicos	3.600	7.000	4.060	58.0
Fábrica prod. metálicos	48.000	4.785	2.300	48.0
Servicios				
Reparación radio y TV	6.000	1.000	328	32.8
Reparación calzados	700	860	300	34.9
Reparación calzados	80	130	100	76.9
Reparación automotriz	600	400	150	37.5
Reparación automotriz	19.200	1.645	240	14.6
Salón de belleza	4.800	960	220	22.9
Snack cafetería	8.640	1.800	620	34.4
Comercio				
Comercio de verduras	328 <i>b/</i>	450	122	27.1
Comercio de frutas	480 <i>b/</i>	600	120	20.0

* Bs. 2.40 por US\$ 1.-

a/ Incluye la remuneración al propietario por su trabajo.

b/ Se refiere al capital en giro solamente.

El cuadro anterior, que incluye a una parte de las unidades económicas, sugiere algunas conclusiones importantes:

- las fuertes disparidades que se observan en el valor del capital invertido son una constatación de la heterogeneidad interna que presenta el sector en cuanto a la disponibilidad de factores productivos, al interior de las ramas de actividad y entre éstas;
- no se evidencia, en los casos estudiados, una relación directa entre la inversión en capital fijo (o de giro, en el caso del comercio) y los niveles de ingreso de las unidades económicas. Estudios anteriores sobre el sector familiar establecieron una correlación positiva entre ambos indicadores; en consecuencia, la evidencia empírica que se recoge en este sondeo estaría indicando la existencia de una subutilización aguda de la capacidad instalada en la mayor parte de las unidades económicas. Los bajos niveles actuales de producción a los que se aludía en un acápite anterior respaldarían esta hipótesis;
- el nivel que alcanza el ingreso neto (ingreso personal del propietario más el margen de ganancia) expresa de manera contundente el comportamiento actual de la demanda. Los montos declarados, para la mayor parte de los propietarios permiten advertir que los ingresos están destinados, fundamentalmente, al consumo familiar y, excepcionalmente, a la reinversión en pequeña escala. Solamente tres unidades económicas, dos en la rama metalmecánica y una en los servicios (snack-cafetería), cuyos ingresos netos se sitúan por encima del valor de la canasta familiar básica (Bs 403 en mayo de 1988) estarían generando excedentes para la reinversión;
- la "utilidad aparente" en este contexto es apenas ilustrativa, puesto que incluye la remuneración al propietario. La relación entre los ingresos netos y el costo de la canasta familiar llevarían a concluir que las "utilidades", en sentido estricto, son prácticamente inexistentes, salvo en los casos antes especificados.

II

ASPECTOS LEGALES DEL FUNCIONAMIENTO

A. Obligaciones para la constitución jurídica

1. *Obligaciones legales*

La constitución legal de las unidades económicas exige el cumplimiento de un conjunto de disposiciones referidas a la inscripción en registros públicos, a saber:

- inscripción en el Registro Nacional Unico de Contribuyentes (RUC);
- matrícula en el Registro de Comercio (aplicable a las unidades económicas semicorporativas);
- inscripción en el Registro Nacional de Pequeña Industria y Artesanía;
- inscripción en el Padrón Municipal de Contribuyentes.

2. *Grado de cumplimiento*

a. *Inscripción en el Registro Nacional Unico de Contribuyentes (RUC)*

La inscripción en el RUC constituye el primer paso para la constitución legal de las unidades económicas. Se trata de una instancia del Sistema Tributario Nacional dependiente de la Renta Interna cuyo campo de aplicación abarca al conjunto de las unidades económicas informales.

El registro se caracteriza tanto por su carácter gratuito como por la autoclasificación de los agentes económicos, en un determinado régimen y categoría impositivos, en base a la declaración del capital invertido y del valor anual de las ventas del establecimiento.

No presenta mayores trabas administrativas en el trámite y no está sujeto a verificaciones de la información declarada. Todos estos factores habrían contribuido a una alta tasa de concurrencia al registro y al cumplimiento de este requisito, en los plazos señalados, por parte de las unidades económicas estudiadas. Un total de 20 de los 22 establecimientos seleccionados (90%) fueron registrados durante los primeros meses de vigencia del RUC. Entre los establecimientos que no cumplieron con esta obligación se encuentra un puesto ambulante de verduras y un taller de reparación automotriz que en el momento de la entrevista estaba reinstalando su actividad. El 75% de los inscritos se registró en el Régimen Tributario Simplificado (RTS), y el 25% restante, en el Régimen Tributario General (RG). Todos los establecimientos familiares lo hicieron en el RTS, en tanto que, un 36% (5) de las unidades económicas semiempresariales se adscribieron al RG.

La mayor propensión a registrarse en el RTS responde, en general, a la realidad económica de los establecimientos. A excepción de un caso, todos cuentan con activos fijos y un ingreso anual, cuyos montos no exceden los definidos para este régimen. Por el contrario, la mayoría de los inscritos en el RG (4 casos entre 5) no cuenta con montos de capital e ingresos anuales que excedan a los establecidos para el RTS.

Las razones para la opción por el RG parecen residir, en primer lugar, en la búsqueda de mecanismos legales que otorguen una mayor credibilidad a las unidades económicas y faciliten su acceso a las instancias de apoyo y fomento de las cuales se hallan permanentemente excluidas. Esta conclusión surge de las reflexiones de los propietarios cuando mencionan la posibilidad de que la pertenencia al RG pudiera viabilizar su acceso al crédito, a licitaciones públicas o, complementariamente, permitirles sin mayores obstáculos diversificar su actividad económica. En segundo lugar, en las propias exigencias de la clientela, que solicita facturas por la compra de sus productos o servicios.

En todos los casos, tanto entre los inscritos en el RTS como en el

RG destaca su elevada concentración en las categorías o escalas más bajas de los mismos. Esto significa, que el grado de cumplimiento de esta norma legal estaría asociado también a la posibilidad de ubicar su registro en una escala que garantice, en lo posterior, el pago de un monto reducido por concepto de impuestos.

Así por ejemplo, el 80% de los inscritos en el RTS lo hizo en las categorías A y B, y un 20% en la primera categoría, vale decir, en las tres más bajas de las seis existentes.

b. Matrícula en el Registro de Comercio (RNC)

La obtención de esta matrícula en reparticiones del Ministerio de Industria, Comercio y Turismo, es una obligación que no ha sido asumida por los establecimientos semiempresariales a los cuales se aplica (14 de los casos). En este caso, nos encontramos frente a un problema claro de incompatibilidad de los requisitos exigidos por la norma jurídica y la base material o condiciones en las que surgen y funcionan las unidades económicas. Esta incompatibilidad alude a dos requisitos, básicamente: el primero, referido a la presentación de balances de apertura y de última gestión (en caso de renovación), y el segundo, a la presentación de la escritura de constitución con la constancia de su publicación en la prensa.

Una de las características de la gestión de las unidades económicas informales (UEI) es, precisamente, la ausencia de balances y registros contables. Aún después de 15 o 20 años de funcionamiento no han logrado establecer este tipo de registros. Por otra parte, la escritura de constitución es visualizada como un requisito que corresponde más bien a unidades económicas de corte típicamente capitalista. De esto surge una primera justificación de los semiempresarios para la no obtención de la matrícula cuando señalan que "se aplica solamente a las actividades industriales o comerciales grandes y no así al sector artesanal". Otros señalan que "el sistema de trabajo a pedido que rige en su establecimiento los excluye de la categoría de "empresa comercial" que, a su juicio, comprende a aquellas que "producen para un mercado ampliado". El

grupo más importante señala como principal obstáculo la pequeña escala de sus operaciones y la ausencia de registros contables y balances para efectuar el trámite. Adicionalmente, en varios establecimientos de servicios se considera que el registro se aplica exclusivamente a los grandes establecimientos del comercio.

A partir de estas consideraciones y limitaciones objetivas, el conjunto de los establecimientos visitados no cumple con este requisito de la constitución jurídica.

c. Registro Nacional Artesanal (RNA)

Las unidades económicas dedicadas a la manufactura y a los servicios, en el interior del sector, están obligadas a este registro que es acreditado mediante la extensión de la Tarjeta Artesanal que habilita su funcionamiento legal y las convierte en sujetos potenciales de aplicación del Régimen Especial de Fomento de la Pequeña Industria y Artesanía, a cargo del Instituto Boliviano de la Pequeña Industria y la Artesanía (INBOPIA).

Únicamente dos unidades económicas (10%) comprendidas en el campo de aplicación del RNA habían efectuado el registro, sin proceder a su renovación anual. En consecuencia, puede decirse que la totalidad de los establecimientos elegidos no cuenta actualmente con este requisito de la constitución.

Prácticamente en todos los establecimientos artesanales (manufactura y servicios), la omisión de este registro fue explicada por la falta de una política coherente de fomento a sus actividades por parte del INBOPIA, organismo creado específicamente para este propósito. Al margen de algunas acciones puntuales de apoyo, esta institución no habría implantado un programa de acciones concretas que beneficien al conjunto del sector artesanal. Así, la poca eficacia de las acciones del INBOPIA no justifica, a juicio de los entrevistados, la erogación de un monto destinado a la matrícula y renovación de la tarjeta artesanal, más aún en la situación económica en la que se encuentran actualmente.

d. Inscripción en el Padrón Municipal de Contribuyentes (PMC)

La ordenanza municipal sobre patentes e impuestos municipales para la gestión 1987, en cuanto a objetivos y campo de aplicación, retoma o convalida ordenanzas anteriores al establecer que todas las personas físicas o jurídicas, con o sin establecimiento fijo, que desarrollan una actividad económica tienen la obligación de inscribirse en el Padrón Municipal de Contribuyentes antes de iniciar sus actividades para obtener la licencia de funcionamiento que da carácter legal y garantía al ejercicio de la actividad económica. El registro se efectúa por una sola vez y no está sujeto a renovaciones periódicas.

Esta obligación, antes de la implantación del nuevo sistema tributario, se encontraba vinculada con el sistema tributario municipal. La licencia de funcionamiento, otorgada mediante la inscripción en el padrón municipal, fijaba el monto imponible anual por concepto de funcionamiento de la unidad económica. Actualmente, como resultado de las negociaciones gremiales en rechazo a la doble tributación, la licencia de funcionamiento se paga, por una sola vez, al momento de la inscripción del establecimiento en el padrón municipal.

Esta obligación ha sido cumplida por un alto porcentaje de las unidades económicas investigadas (90%). Se advierte, sin embargo, que esta alta tasa de registro se relaciona con la antigüedad de las operaciones de los establecimientos.

Este y otros registros que habilitan el funcionamiento legal de la actividad económica, de manera general, se obtienen una vez que el establecimiento se encuentra operando. En otros términos, la licencia de funcionamiento se tramita cuando se vislumbra una perspectiva favorable para la consolidación de la unidad económica. En este sentido, al tratarse de unidades económicas con períodos más o menos prolongados de funcionamiento, la proporción que cuenta con el registro es bastante razonable.

La característica de dos casos no registrados, y un tercero cuya licencia no fue renovada por cambio de nombre, es precisamente que se encuentran en un período de "prueba" al haber reiniciado o comenzado con la actividad en los últimos meses.

El Cuadro II.1 sintetiza el grado de cumplimiento de las obligaciones legales para la constitución jurídica por ramas de actividad y estratos de informalidad.

CUADRO II.1
GRADO DE CUMPLIMIENTO DE LAS
OBLIGACIONES LEGALES PARA LA CONSTITUCION
JURIDICA SEGUN ESTRATOS DEL SIU, 1988

RAMAS DE ACTIVIDAD	TOTAL ESTABLECIM.		SECTOR SEMIEMPRES.		SECTOR FAMILIAR	
	TOT	REG.	TOT	REG.	TOT	REG.
	(a)		(a)		(a)	
Manufactura	11		9		2	
Inscripción en RUC	11	11	9	9	2	2
Inscripción en PMC	11	11	9	9	2	2
Matric. Comercio (RNC)	9	0	9	0		
Tarj. Artesanal (RNA)	11	0	9	0	2	0
Servicios	7		5		2	
Inscripción en RUC	7		5		2	
Inscripción en PMC	7	6	5	5	2	1
Matric. Comercio (RNC)	5	0	5	0		
Tarj. Artesanal (RNA)	7	0	5	0	2	0
Comercio	4				4	
Inscripción en RUC	4	3			4	3
Inscripción en PMC	4	3			4	3
Contrato de locación	2	1			2	1
Total	22		14		8	
Inscripción en RUC	22	20	14	14	8	6
Inscripción en PMC	22	20	14	14	8	6
Matric. Comercio (RNC)	14	0	14	0		
Tarj. Artesanal (RNA)	18	0	14	0	4	0
Contrato de locación	2	1			2	1

(a) Los totales corresponden al número de establecimientos a los que se aplica cada una de las obligaciones legales.

3. *Costos monetarios y de tiempo*

En general, la aproximación cuantitativa a la inversión de dinero y tiempo en el trámite de los diferentes registros efectuados presentó dificultades, principalmente, en lo que hace a la Licencia de Funcionamiento, por el tiempo transcurrido desde su obtención.

En los pocos casos en los que se cuenta con información, esta licencia fue obtenida en un lapso de tiempo que varía entre 15 y 30 días. En términos del costo monetario, este fue en general, un costo directo, vale decir, el costo de trámite más el primer pago por concepto de impuestos.

Considerando los costos actuales, la obtención de la licencia de funcionamiento supone un monto aproximado de Bs 30 (US\$ 12.5) para los establecimientos manufactureros, y Bs 38 (US\$ 15.8) para los servicios, independientemente de la forma organizativa. Tomando en cuenta, por una parte, que este requisito se cumple, por lo general, una vez que el establecimiento inicia sus operaciones, y considerando, por otra, los ingresos netos actuales, este costo representaría entre el 3% y el 20% de los ingresos que obtiene el propietario por su actividad durante un mes de funcionamiento. En el comercio, en puestos fijos, este costo es de alrededor de Bs. 34, que representaría más de una tercera parte de los ingresos netos obtenidos en un mes de operaciones.

Este registro en ningún caso habría supuesto costos indirectos relacionados con cambios en la organización interna, las condiciones de higiene y seguridad, y otras exigencias que pudieran provenir de las inspecciones municipales que forman parte de la tramitación. Solamente dos casos investigados enfrentaron el problema de la valorización de sus activos fijos por encima del monto declarado en los formularios de solicitud. Este problema fue solucionado con el pago de "coimas" o sobornos por montos, a juicio de los afectados, poco significativos.

En lo que hace al RUC, que involucra al 90% de los estable-

cimientos seleccionados, los costos monetarios y de tiempo son realmente ínfimos y se reducen a pagos para el llenado de formularios que ascienden a un máximo de Bs. 2 y aproximadamente dos horas de gestión personal. Se recogió, de parte de los propietarios, un reconocimiento explícito de las ventajas del nuevo sistema tributario, por su agilidad, simplificación y eficiencia en lo que hace al registro y los pagos posteriores.

En relación al Registro Nacional Artesanal y el Registro Nacional de comercio, a los que no concurre el 100% de las unidades económicas que se encuentran en sus respectivos campos de aplicación, el Estudio 2 ofrece un detalle completo de los costos nominales que no creemos conveniente reiterar.

4. Rol de las organizaciones gremiales en el cumplimiento de las normas legales.

El estudio ha permitido advertir que las organizaciones gremiales del sector, principalmente en las actividades del comercio, los servicios de reparación y de confección de prendas de vestir, han jugado un rol activo en la regularización de la situación legal de sus afiliados en lo que respecta al registro en el RUC y el PMC. En unos casos orientando sobre la significación y ventajas del registro, en otros, ejerciendo presiones directas sobre los afiliados (como en el comercio en el interior de mercados) y, finalmente, obteniendo, mediante negociaciones, una ubicación favorable de su rama de actividad en las escalas impositivas, que indirectamente favorece una mayor concurrencia al registro ⁽¹⁾.

Respecto a los dos registros restantes que evidentemente deberían constituirse en lo sustantivo de la habilitación legal de las unidades económicas (RNA y RNC), se advierte, por una parte, que al interior de las organizaciones, no existe credibilidad sobre las ventajas o significación del RNA respecto a la promoción de las actividades del sector. Por otra, dados los requisitos exigidos para el registro en

(1) La referencia a las escalas impositivas deriva del carácter de ambos registros que, como se sabe, se vinculan al campo impositivo nacional y municipal, respectivamente.

el RNC, existe, a nivel de las dirigencias gremiales, el convencimiento de que la norma no se aplica a las unidades económicas del sector. Bajo tales condiciones, el tema de ambos registros parece estar cada vez más ausente en las discusiones sobre la situación legal de las unidades económicas que tales organizaciones agrupan.

5. *Control del Estado y sus efectos*

En lo que hace al RUC, no se evidencia, hasta el momento, controles directos por parte del Estado para verificar su cumplimiento. Desde mayo de 1987, fecha en que el registro entra en vigencia efectiva, ningún establecimiento había sido visitado con este propósito.

Por otra parte, los propietarios de estas pequeñas unidades económicas no requieren, en general, realizar trámites relacionados con el funcionamiento de su actividad, lo que dificulta la aplicación de posibles controles indirectos respecto al cumplimiento.

Donde existe una mayor capacidad de control es, al parecer, en el ámbito municipal. Al menos un 20% (5) del conjunto de unidades económicas visitadas habían recibido inspecciones periódicas de agentes municipales para verificar la existencia de las licencias de funcionamiento. Estos controles parecen ser más frecuentes en los establecimientos dedicados al expendio de alimentos elaborados y bebidas, a partir de una rutina en la inspección de las condiciones higiénicas en que se desenvuelven estas actividades.

Debido al grado de cumplimiento de estos registros no se determinó el tipo de sanciones o efectos que trae consigo el operar ilegalmente.

Respecto al RNC, no se evidenciaron controles directos y, lo que pudo ser más relevante, este registro no fue exigido en ningún trámite, tratase de gestiones de crédito, pago de impuestos, licitaciones, etc., que en diversas oportunidades realizaron los entrevistados.

En lo que hace al RNA fue posible advertir también que, a la falta de efectividad del INBOPIA para diseñar y aplicar programas de

beneficio concreto para las actividades del sector y para lograr un mayor nivel de registro, se añade su escasa o nula capacidad de control. Si bien existen mecanismos de control indirectos, vinculados a la solicitud de crédito o al registro en el RNC (donde la tarjeta artesanal es un requisito), éstos pierden eficacia debido a que muy pocas unidades económicas acceden, o están en capacidad de recurrir, al crédito institucional y, como se ha podido evidenciar, por la no concurrencia al registro en el RNC.

B. Obligaciones tributarias

1. Obligaciones legales

En este campo, las obligaciones legales en vigencia se limitan al pago de impuestos a la Renta Interna, en aplicación a los aspectos sustantivos de la norma legal referidos a la inscripción en el RUC. Hasta la gestión de 1986, las obligaciones tributarias se extendían al ámbito municipal con el pago de un monto anual por concepto de patentes y licencias de funcionamiento. Con la vigencia del nuevo sistema tributario, el pago de impuestos por concepto de "actividad económica" se consolida en torno al régimen tributario nacional en sus diferentes niveles: régimen tributario simplificado, general e integrado.

2. Grado de cumplimiento

En el acápite anterior se destacaba como un hallazgo significativo el hecho de que en el 90% de los establecimientos estudiados se había efectuado la inscripción en el RUC, ya sea en el RTS o en el RG, que los habilita como sujetos tributarios pasivos. La información recogida en las entrevistas muestra que este alto grado de cumplimiento de la norma legal no tiene como contrapartida el aspecto sustantivo de la misma: el pago de los impuestos.

Solamente el 59% de los establecimientos entrevistados cumple regularmente con el pago de los impuestos. Esta proporción es menor en la manufactura y el comercio, donde aproximadamente sólo uno de cada dos establecimientos contribuye en forma regular. Por otra parte, destaca el bajo grado de cumplimiento de los establecimientos organizados bajo formas familiares, donde apenas un 37% ha efectivizado el pago de impuestos al RT (véase Cuadro II.2).

CUADRO II.2
GRADO DE CUMPLIMIENTO DE LAS OBLIGACIONES TRIBUTARIAS POR RAMAS
DE ACTIVIDAD Y RÉGIMEN IMPOSITIVO SEGUN SECTORES 1988 a/

Rama de Actividad y Régimen Impositivo	Total Establecimientos		R.T. (%)	Semipresarial		R.T. (%)	Sector Familiar		R. T. (%)
	Total C.A.	Paga C.A.		Total C.A.	Paga C.A.		Total	Paga	
Manufactura	11	5	45.5	9	5	55.5	2	-	-
Régimen Simplificado	8	4	50.0	6	4	66.6	2	-	-
Régimen General	3	1	33.3	3	1	33.3	-	-	-
Servicios	7	6	86.0	5	5	100.0	2	1	50.0
Régimen Simplificado	4	4	100.0	3	3	100.0	1	1	100.0
Régimen General	2	2	100.0	2	2	100.0	-	-	-
No inscrito	1	-	-	-	-	-	1	-	-
Comercio	4	2	50.0	-	-	-	4	2	50.0
Régimen Simplificado	3	2	66.6	-	-	-	3	2	66.6
No inscrito	1	-	-	-	-	-	1	-	-
Total	22	13	59.1	14	10	71.6	8	3	37.5
Régimen Simplificado	15	10	66.6	9	7	77.4	6	3	50.0
Régimen General	5	3	60.0	5	3	60.0	-	-	-
No inscrito	2	-	-	-	-	-	2	-	-

(a) Al momento de la entrevista, el pago de los tributos municipales se encontraba suspendido y sujeto a negociaciones entre la H.A.M. y los representantes de las organizaciones del sector.

Las razones esgrimidas por los propietarios, son básicamente dos. La primera, y más generalizada, se refiere a las dificultades económicas o bajos ingresos del establecimiento que impiden cumplir con el pago de los impuestos, a pesar de los montos reducidos que la mayoría está en obligación de tributar.

La segunda, afecta a algunos contribuyentes del RG, quienes enfrentan dificultades de orden administrativo-técnico, además de aquellas de orden económico para cubrir los impuestos. No han logrado desarrollar un sistema contable mínimo ni cumplir con la exigencia de emisión de facturas, dos requisitos indispensables para responder adecuadamente a sus obligaciones tributarias; las exigencias superan, en este caso, su capacidad de efectuar los cambios necesarios en el sistema de operación del negocio. El hecho de que en un número tan reducido de casos se encuentre un 40% (dos casos) de sujetos tributarios de este régimen con problemas de esta naturaleza, merece una atención especial. Por otra parte, la opción por este régimen, basada en expectativas de acceso a los servicios estatales de apoyo antes que en las condiciones técnico-económicas y de gestión, habrían conducido en lo inmediato a debilitar la situación legal de estos establecimientos.

Los establecimientos comerciales pagan, además, un gravámen denominado "sentaje". Se trata de un cobro diario que efectúa la Honorable Alcaldía Municipal (HAM), a través de la División de Sentajes, a todos los puestos de venta (fijos y ambulantes instalados en calles y mercados. Se exige de este pago a los puestos de venta que cuentan con un "anaquel" fijo y pagan un alquiler mensual por ocupar un área de dominio municipal. Los establecimientos comerciales a los que se aplican la norma, cumplen con este pago que aproximadamente equivale a US\$ 6.5 al mes. Aquí, el grado de Cumplimiento se relaciona con la forma de cobro del "sentaje" que es efectuado en el sitio de trabajo por miembros de la Gendarmería Municipal.

3. *Costos monetarios y de tiempo*

Los costos monetarios de la tributación en el régimen simplificado varían de acuerdo a la categoría impositiva en un rango que va desde Bs 12.50 a 42 (US\$ 5.5 a US\$ 17.5) cada dos meses. Del total seleccionado, siete establecimientos pagan Bs 12.50 (categoría A), cinco pagan Bs 25 (categoría B), y tres pagan Bs 42 (primera categoría).

En el régimen general el monto varía en función del volumen de ventas, y un sólo establecimiento estimó el monto promedio mensual. Este monto ascendía a Bs 160 bimensuales, cifra indicativa para efectos comparativos.

En general, no se pudo calcular el costo en términos de tiempo. Sin embargo, la totalidad de los entrevistados que cubre el impuesto señaló que se trata de un trámite rápido que consiste en acercarse a un determinado banco y efectuar el depósito respectivo.

4. *Rol de las organizaciones gremiales*

Algunas organizaciones del sector que han logrado un nivel organizativo y de cohesión importante y, en general, las asociaciones de comerciantes de mercados orientan a sus afiliados sobre los diversos trámites a realizar, los colaboran en el llenado de formularios y recuerdan la obligación del pago de los impuestos. Sin embargo, no ejercen presiones para su efectivización.

5. *Control del Estado y sus efectos*

Hasta el momento, a un año de vigencia de las disposiciones legales tributarias, no se evidenció la existencia de controles estatales en las unidades económicas seleccionadas. Aquellos propietarios que no cumplen con el pago tienen conocimiento de la existencia de multas, intereses, y otras sanciones por incumplimiento cuyos efectos, prevén, van a tener repercusiones muy negativas sobre el desarrollo de sus actividades.

C. Obligaciones laborales y de seguridad social

1. *Obligaciones legales*

El conjunto de disposiciones legales en materia laboral y de seguridad social se aplica de modo general, sin exclusiones ni reglamentaciones específicas, a la totalidad de establecimientos económicos en los que existen relaciones laborales bajo dependencia. Las regulaciones referidas a las condiciones de trabajo, remuneraciones, estabilidad laboral y extinción de las relaciones laborales, responden a modalidades organizativas típicamente capitalistas orientadas a la generación de excedentes y a la reproducción ampliada de las unidades económicas. La racionalidad económica con la que surgen y se desarrollan gran parte de las unidades económicas del sector informal, orientada a la generación de ingresos para la reproducción física de los agentes de la producción y la reinversión en pequeña escala para reproducir, con mayor o menor éxito, las actividades de la unidad económica, no guarda correspondencia con la normatividad legal establecida en la Ley General del Trabajo y el Código de Seguridad Social. En consecuencia, no resulta sorprendente que en la totalidad de los establecimientos investigados exista escasa o ninguna sujeción a este conjunto de disposiciones legales.

Existen, al menos, tres características básicas que sustentan la falta de correspondencia entre lo normativo - legal y la base material en la que se desenvuelve este estrato de actividades informales.

En primer lugar, los establecimientos se caracterizan por su reducido tamaño que, como fuera señalado, no supera el promedio de dos trabajadores asalariados, uno de los cuales es eventual. En segundo lugar, dado el reducido tamaño de estas unidades económicas, la división del trabajo es muy escasa. Los operarios laboran en estrecha relación con el propietario, quien participa directamente en las diferentes fases del proceso de trabajo. A partir de esta modalidad organizativa se establece una relación de tipo personal e inclusive paternalista entre el dueño del taller y sus operarios. Esta

característica, junto al tamaño de las unidades económicas, no favorece la existencia de organizaciones sindicales que puedan ejercer presiones para el cumplimiento de la legislación laboral. En tercer lugar, la mayor parte de los establecimientos tiene costos elevados de operación y bajos ingresos debido a su precaria disponibilidad de medios de trabajo y a su desfavorable inserción en el mercado. En consecuencia, no tienen capacidad de generar excedentes económicos destinados a cubrir las cargas sociales establecidas por la normatividad legal vigente (1).

Todos estos factores determinan que la regulación de las relaciones laborales adquiera características peculiares a partir de un "arreglo entre partes" reconocido y practicado en la mayor parte de estas unidades económicas.

2. *Grado de cumplimiento*

De un total de 22 establecimientos seleccionados, 14 (64%) se encuentran comprendidos en el campo de aplicación de las regulaciones laborales y de seguridad social. En todos ellos, el cumplimiento de estas disposiciones es parcial y se sujeta a modalidades específicas basadas en prácticas socialmente aceptadas.

A continuación se destaca este aspecto, considerando solamente las principales regulaciones laborales:

- La forma habitual de remuneración es el destajo o pago por unidad producida; por lo tanto, la jornada laboral es variable y la presencia del operario en el taller suele combinarse, de común acuerdo, con trabajo en horas extraordinarias en su domicilio que no son reconocidas como tales, hecho que supone un tratamiento particular de las reglamentaciones sobre las horas extraordinarias de trabajo. En cuatro unidades económicas (28%), dos en la manu-

(1) Estas características, observadas entre las unidades económicas bajo análisis, son compartidas por la mayor parte de los establecimientos semiempresariales.

factura y dos en los servicios, la jornada laboral supera el promedio de 48 horas semanales de trabajo al interior del establecimiento.

- Los salarios que perciben tanto los operarios como los aprendices se sitúan por encima del salario mínimo mensual vigente (Bs 60, equivalentes a US\$ 25) en todas las unidades económicas (1).

En la manufactura y los servicios el salario promedio asciende a Bs 165 (US\$ 70). Este promedio es comparativamente más bajo respecto al promedio salarial nacional de Bs 235 y Bs 211 estimado para los sectores de la manufactura y los servicios, respectivamente. Al margen de estas diferencias, que señalan la existencia de menores niveles salariales en los establecimientos semiempresariales estudiados, éstos cumplen con el salario mínimo mensual establecido.

- Los principales problemas surgen con relación al pago de beneficios sociales. En primer lugar, el único beneficio habitualmente reconocido es el aguinaldo. A pesar de ello, sólo en 9 (64%) de los establecimientos se efectúa el pago correspondiente al final de cada gestión. Por otra parte, solamente rige para los trabajadores que han permanecido en su puesto de trabajo durante un año continuo. Al parecer, los trabajadores eventuales que tienen derecho a este beneficio, normalmente no exigen las duodécimas que les corresponde al tiempo trabajado; en ningún caso se evidenció la existencia de problemas relacionados con el pago de este beneficio.

En segundo lugar, el derecho a la vacación pagada es otorgado en muy pocos establecimientos. En cuatro casos (28%) los

(1) Sin embargo, el salario mínimo mensual fijado por el gobierno no tiene relación con el costo de vida. La canasta mínima familiar para una familia de cinco miembros (acordada entre la COB y el gobierno a principios de 1986), a precios vigentes en los mercados de La Paz en mayo de 1988, tiene un costo de Bs 403.54 equivalente a US\$ 175 (CET: *Actualidad Laboral* N° 1, La Paz, 1988).

trabajadores gozan de este beneficio por un tiempo que no se ajusta a la escala establecida por la antigüedad en el empleo. El tiempo de vacaciones también se sujeta a negociación entre partes. En este aspecto, el carácter eventual de muchos de los puestos de trabajo y la propia informalidad de los operarios (faltas injustificadas, permisos prolongados, retiros temporales, etc.) explican el incumplimiento de las normas legales. En tercer lugar, en ningún establecimiento se observó provisiones para el pago de indemnizaciones y deshaucio. En el transcurso de su actividad, algunos semicampesinos enfrentaron problemas con este tipo de pagos, pero en todos ellos se procedió a un arreglo de partes antes de llegar a las instancias correspondientes en el Ministerio de Trabajo.

Una de las características de este tipo de unidades económicas es la inestabilidad laboral de los trabajadores. La incorporación de mano de obra se vincula directamente a los cambios en la demanda por los bienes y servicios que producen. En este sentido, el empleo constituye la principal variable de ajuste frente a cambios en sentido positivo o negativo en el mercado. El retiro, reincorporación o contratación de nuevos operarios es una práctica constante de los establecimientos investigados. Muy pocos trabajadores tienen una antigüedad mayor a una año en su actual puesto de trabajo. En las condiciones económicas actuales, en que la demanda se ha reducido drásticamente, este comportamiento tiende a generalizarse, y la contratación de una sucesión de personas para los mismos puestos de trabajo, a convertirse en la modalidad básica de contratación de mano de obra. En los hechos, ésta libera al propietario de las provisiones para el pago de indemnizaciones y deshaucios y de sus implicaciones en términos de los costos de funcionamiento.

- Finalmente, la legislación sobre seguridad social tiene una vigencia estrictamente nominal. En ningún caso se ha cumplido con la obligación de afiliar al establecimiento y asegurar y afiliar a los trabajadores en la Caja Nacional de Salud. Tampoco se cumple con el pago de prestaciones del régimen de asignaciones familiares que prescribe el pago de subsidios por diversos conceptos.

Los elevados costos que supone el cumplimiento de estas obligaciones legales se constituyen en el principal obstáculo para su vigencia efectiva

3. Costos de las obligaciones laborales y de seguridad social

De acuerdo con estimaciones realizadas como parte del Estudio 2, el pago de todos los beneficios sociales y prestaciones en materia laboral y de seguridad social elevarían los costos salariales unitarios en un 42%. En los casos estudiados, los costos salariales actuales representan entre el 25% y el 50% del total de los costos mensuales de producción, sin incluir ningún beneficio o prestación. Asumir las obligaciones laborales y sociales, elevaría esta participación en un 20% adicional, lo que tendría efectos muy negativos sobre la disponibilidad de fondos de operación. En otros términos, no sólo les supondría eliminar los ínfimos márgenes de utilidad, cuando existen, y/o reducir el salario imputado al propietario, sino la reconversión hacia establecimientos unipersonales y, si esto no es posible, el cierre del mismo por la incapacidad de enfrentar los altos costos de producción.

4. Control del Estado y sus efectos

En general, no se encontraron evidencias sobre la existencia de controles por parte del Estado para verificar la aplicación de este conjunto de disposiciones legales en los establecimientos entrevistados. El principal mecanismo de control estaría dado por la obligatoriedad de la entrega de una copia de las planillas mensuales que el establecimiento presenta a la Caja Nacional de Salud. Sin embargo, la omisión de este requisito por la totalidad de las unidades económicas visitadas, no fue objeto de presiones por parte del Estado. Más aún, el escaso número de establecimientos que presentan planillas en las oficinas correspondientes del Ministerio de Trabajo llevaría a suponer que, ni aún la totalidad de los establecimientos empresariales están sujetos a control.

La única vía por la que podrían surgir sanciones de diverso orden

está relacionada con los reclamos que, eventualmente, pudiera efectuar algún operario sobre el incumplimiento en el pago de los beneficios sociales. Sin embargo, al margen de la mediación para un arreglo beneficioso entre las partes, no se pudo evidenciar otras acciones que deriven en sanciones pecuniarias al establecimiento por parte del Ministerio de Trabajo.

D. Grado de legalidad de las unidades económicas

El análisis anterior permite concluir que las unidades económicas seleccionadas no están sujetas al conjunto de disposiciones legales que regulan su constitución y funcionamiento y, con excepción de dos casos (10%), tampoco son completamente ilegales.

Más bien, se trataría de grados de legalidad (ilegalidad) aplicables a dos ámbitos legales que conviene distinguir en el análisis: el de la constitución o de instalación, y el del funcionamiento.

1. Grado de legalidad en el ámbito de la constitución o instalación.

En este ámbito, solamente dos unidades económicas (10%) pueden considerarse ilegales en términos absolutos. No habilitaron su inscripción en ninguno de los registros públicos correspondientes a su actividad. De las 20 restantes, 18 unidades económicas (82%) se pueden considerar relativamente ilegales. Todas cumplieron con el registro en el RUC y el PMC que los habilita como sujetos pasivos de tributación, y no concurrieron al RNC, al RNA o a ninguna según sea el caso. Solamente dos (10%) establecimientos (del comercio en puestos fijos) se encuentran constituidos legalmente.

En este plano, los requisitos legales asumidos se relacionan con el cumplimiento posterior del pago de impuestos, que en la práctica están sujetos (o lo van a estar) al control estatal o municipal. Son

requisitos que se cumplen una vez iniciadas las operaciones de las unidades económicas y, por consiguiente, no representan una traba para la instalación. No suponen costos significativos de dinero y de tiempo, ni costos indirectos por concepto de cambios en la infraestructura o forma de operar de las unidades económicas. En cambio, constituyen por sí solos una garantía de funcionamiento "legal".

Por su parte, el incumplimiento de los otros registros públicos (registro en el RNC y/o en el RNA) estaría expresando la poca importancia que brinda el Estado a los establecimientos informales en cuanto productores de bienes y servicios. La falta de correspondencia entre los requisitos exigidos para el registro y la modalidad de operar de las unidades económicas (RNC), o la ausencia de políticas y programas exitosos de apoyo en los campos crediticios, de capacitación y de gestión, que determinan incumplimiento del RNA, son una prueba de ello.

En otros términos, el Estado favorece el cumplimiento de aquellas normas legales que amplían la cobertura de los sujetos potenciales de tributación, mejorando los mecanismos administrativos y reduciendo los costos, y deja de lado aquellas que hacen al marco legal de promoción y apoyo al funcionamiento.

2. *Grado de legalidad en el funcionamiento*

En este ámbito cabe distinguir, en primer lugar, a los establecimientos familiares de los establecimientos semiempresariales.

Entre los primeros, ocho en total (36%), la legalidad en el funcionamiento está definida exclusivamente por el pago de impuestos en el RT. Considerando este aspecto, el 50% de los establecimientos familiares opera al margen de la legalidad.

Para el caso de los establecimientos semiempresariales, al pago de impuestos en el RTS o RG se añade el cumplimiento de la

legislación laboral y del código de seguridad social. A partir de ambos requisitos se puede concluir que cuatro (28%) de las unidades económicas operan al margen de la legalidad. Las diez restantes (72%), al menos pagan los impuestos aunque no cumplen con todas las disposiciones de la legislación laboral y de seguridad social. Apenas en cuatro establecimientos (28%) se advierte el pago regular de los beneficios de aguinaldo y vacaciones.

Si bien la ilegalidad derivada del incumplimiento en el pago de tributos puede ser una situación coyuntural (considerando que todas las unidades económicas están inscritas en el RUC) a causa de los bajos ingresos que actualmente reportan sus actividades, la ilegalidad que surge del plano laboral y social tiene un carácter estructural.

La evidencia empírica (aplicable a gran parte del universo semicorporal) muestra de manera contundente la incapacidad de las unidades económicas de absorber los costos por estos conceptos ⁽¹⁾.

(1) Este aspecto será considerado en el Capítulo IV.

III

COSTOS DE LEGALIDAD Y CAPACIDAD DE ABSORCION

A. Costos nominales y costos efectivos

Para este análisis se consideran los principales costos directos que supone el cumplimiento de las disposiciones legales en el desenvolvimiento de las unidades económicas. Del conjunto de obligaciones o costos legales fueron seleccionados, por su importancia, los siguientes:

- costos de tributación: impuestos al Régimen tributario nacional (RTS-RG);
- costos laborales: aguinaldos, vacaciones y provisiones para indemnización;
- costos de seguridad social: aportes patronales a la Caja Nacional de Salud y al fondo de pensiones;
- costos administrativos: renovación de registros públicos (RNC y RNA).

Los costos nominales comprenden todas las erogaciones monetarias derivadas del cumplimiento del conjunto de obligaciones legales seleccionadas. A su vez, los costos efectivos abarcan todos los gastos en los que efectivamente han incurrido los propietarios, en cada una de las unidades económicas. Estos costos fueron estimados para un mes de referencia (anterior a la entrevista). El Cuadro III.1 presenta, con algunos ejemplos, una primera estimación de estos costos.

CUADRO III. 1
ESTIMACION DE LOS COSTOS LEGALES NOMINALES
Y COSTOS LEGALES EFECTIVOS
 (en Bs. mensual)

COSTOS NOMINALES

Sectores y Ramas de Actividad	Impuestos (*)	Costos Laborales a/	Costos Seg. Social b/	Costos Admin. c/	Total	Costos Efectivos	Costos Nominales (%)
Sector Semipresarial							
1. Confección prendas de vestir	12.50	51.50	33.90	1.70	99.60	31.25	31.38
2. Confección prendas de vestir	12.50	91.20	60.00	1.70	165.40	70.50	42.62
3. Fabricación productos metálicos	12.50	155.00	102.00	1.70	271.20	12.50	4.61
4. Fabricación de calzados	12.50	34.20	22.50	1.70	70.90	12.50	17.63
5. Reparación radio y TV	80.00	57.00	37.50	1.70	176.20	100.75	57.18
6. Reparación automotriz	80.00	82.00	54.00	1.70	217.70	132.20	60.73
Sector familiar							
1. Confección prendas de vestir	6.50	0.00	0.00	0.84	7.34	0.00	0.00
2. Reparación de calzados	6.50	0.00	0.00	0.84	7.34	6.50	88.55
3. Comercio de verduras	6.50	0.00	0.00	10.00 d/	16.50	16.50	100.00

(*) Monto definido a partir de la categoría impositiva en la que tributan las U.F.

(a) 22.8% sobre el total de la planilla mensual.

(b) 15.0% sobre el total de la planilla mensual.

(c) Costos de renovación de la Tarjeta Artesanal y el Registro Nacional de Comercio.

(d) Pagos de sentaje.

En el sector semiempresarial, los costos legales asumidos por los propietarios representan entre el 4.6% y el 60.7% de los costos nominales. El valor que alcanza esta proporción refleja, sobre todo, el grado de cumplimiento de las obligaciones laborales. En aquellas unidades económicas en las que no se reconoce el pago de los beneficios de aguinaldo y vacación, y en las que no se reservan fondos para el pago de indemnizaciones, los costos efectivos acusan montos ínfimos. Este es el caso de un taller de metalmecánica y un taller de fabricación de calzados. En el otro extremo, dos talleres de reparación cubren entre el 57% y el 60% de los costos nominales, reflejando una mayor cobertura de los beneficios antes señalados (1).

En el sector familiar, la exclusión del régimen laboral y de seguridad social, y el régimen atenuado de las obligaciones tributarias determinan que los costos legales que les corresponde cubrir sean más bajos, y por lo tanto, la brecha entre costos nominales y costos efectivos es mucho más reducida. Existe, sin embargo, un caso en el que el valor de los costos efectivos es igual a 0. No cabe duda de que esta unidad económica está representando una subpoblación bastante numerosa en el universo de establecimientos familiares que, de acuerdo con el Estudio 2, no pagan sus impuestos en forma regular.

B. Costos legales y costos de producción

Considerando el mismo grupo de unidades económicas, se intentó establecer el peso de los costos nominales y efectivos en los costos

(1) La totalidad de las unidades económicas no cubre los costos de la seguridad social.

de producción. En estos últimos se consideraron los gastos en materiales, mano de obra, alquileres, servicios y otros gastos menores de operación.

Los resultados de este ejercicio señalan que los costos legales nominales representarían entre el 9.22% y el 26.2% de los costos de producción en el sector semiempresarial. Los costos en los que efectivamente incurren se encuentran muy por debajo de los que estarían obligados a pagar, y representan solamente entre el 0.4% y el 14.9% del total de los costos de producción. Para fines ilustrativos, si los propietarios absorbieran todos los costos legales, en promedio, estos representarían el 14.5% de los costos de producción. Considerando los costos efectivos, esta participación es del orden del 5.2% en promedio, es decir, apenas un tercio de lo que representaría si cumplieran con todos los pagos.

El impacto de los costos legales en los costos de producción entre los establecimientos familiares es más reducido y fluctúa entre 2.9% y 24% en los casos observados, dependiendo de la magnitud de sus operaciones. A diferencia del sector semiempresarial no **exhiben** diferencias significativas entre el peso de los costos legales nominales y efectivos respecto a los costos de producción (véase Cuadro III.2)

CUADRO III.2
PARTICIPACION DE LOS COSTOS LEGALES NOMINALES Y EFECTIVOS
EN LOS COSTOS DE PRODUCCION
 (En Bs. Mensual)

Sectores y Ramas de Actividad	Costos De Producción	Costos Legales Nominales b/	Costos Legales Efectivos c/	b/a (%)	c/a (%)
	a/			(%)	(%)
Sector Semiempresarial					
Promedio	1.148,50	166,83	59,95	14,52	5,20
1. Confección prendas de vestir	460,00	99,60	31,25	21,60	6,80
2. Confección prendas de vestir	838,00	165,40	70,50	19,70	8,40
3. Fabricación productos metálicos	2.940,00	271,20	12,50	9,22	0,40
4. Fabricación de calzados	576,00	70,90	12,50	12,30	2,20
5. Reparación radio y TV	672,00	176,20	100,75	26,20	14,90
6. Reparación automotriz	1.405,00	217,70	132,20	15,50	9,40
Sector Familiar					
Promedio	204,66	12,06	10,75 d/	5,90	5,25
1. Confección prendas de vestir	256,00	7,34	0,00	2,90	0,00
2. Reparación de calzados	30,00	7,34	6,50	24,00	21,60
3. Comercio de verduras	328,00	21,50	15,00	6,50	4,60

a/ No incluye los costos legales del funcionamiento

d/ No incluye a un establecimiento que incurra en costos legales

C. Costos legales y capacidad de absorción

Actualmente, la mayor parte de los establecimientos seleccionados atraviesa por una etapa particularmente difícil en el desarrollo de sus actividades. La contracción de la demanda ocasionada por la reducción drástica de los ingresos y salarios de la población, la competencia de los bienes importados y de otros establecimientos similares, las restricciones en el capital de trabajo disponible y el acceso al crédito, entre otros factores, se traduce en un estancamiento progresivo que en algunos casos ha obligado al cierre de las unidades económicas (1).

La notable reducción en los niveles de ingreso y el margen de utilidades obliga a los propietarios a la adopción de un conjunto de medidas orientadas a evitar la paralización de sus actividades que, en último término, les significaría ingresar al ejército de desocupados.

Habida cuenta de que no se sujetan a la legislación laboral, la primera forma de enfrentar la caída en el ritmo de actividad ha sido la reducción del número de operarios permanentes, la contratación eventual de los mismos y, en algunos casos, el retorno hacia formas familiares de organización. Esto contribuye a reducir los costos de producción y les habría permitido adecuarse, con menores obstáculos, a las fluctuaciones del mercado.

Una segunda vía habría sido la reducción del margen de utilidades que inevitablemente acompaña a los cambios en la organización

(1) Durante el período de trabajo de campo se evidenció el cierre de dos unidades económicas elegidas.

interna del establecimiento.

Finalmente, y esto se observa en la mayor parte de los casos, los titulares habrían optado por la subremuneración a los factores de producción, incluido su propio trabajo. Es decir, que los ingresos que obtienen por la actividad no les estaría permitiendo, al menos, una reproducción adecuada de su fuerza de trabajo y la de sus operarios.

En este contexto, es posible suponer que las unidades económicas no se encuentran en capacidad de absorber el conjunto de costos legales que les correspondería cubrir, particularmente en el estrato semiempresarial, por el peso de las cargas sociales. Estas últimas representan cerca del 90% del total de los costos legales.

A partir de indicadores sobre el ingreso bruto, el ingreso neto (ingreso del propietario más la ganancia), la "utilidad aparente" y el costo de la canasta familiar básica, se intentará una estimación sobre las posibilidades que tienen las unidades económicas de cubrir los costos legales.

Haciendo abstracción de los costos en los que efectivamente incurren, se analizan dos situaciones extremas: la primera, la relación entre el costo de la canasta familiar básica y la "utilidad aparente", sin incluir los costos legales nominales; la segunda, esta misma relación bajo el supuesto de cumplimiento de todos los costos legales seleccionados (véase Cuadro III.3)

CUADRO III.3
INGRESOS, MARGENES DE UTILIDAD Y COSTOS DE LA LEGALIDAD

Estratos del SIU y Ramas de Actividad	Ingresos Brutos	Ingresos a/ Neto 1	Ingreso b/ Neto 2	Utilidad 1 Aparente (%)	Utilidad 2 Aparente (%)	Utilidad 1 Costo Familiar
Sector Semiempresarial						
1. Confección prendas de vestir	709.0	250.0	150.4	35.2	21.2	62.0
2. Confección prendas de vestir	1,040.0	202.0	36.6	19.4	3.5	50.1
3. Fabricación productos metálicos	7,000.0	4,060.0	3,788.8	58.0	54.1	1,007.0
4. Fabricación calzados	736.0	160.0	89.1	21.7	12.1	39.7
5. Reparación radio y TV	1,000.0	328.0	151.8	32.8	15.2	81.3
6. Reparación automotriz	1,645.0	240.0	22.3	14.6	1.3	59.5
Sector Familiar						
1. Confección prendas de vestir	350.0	64.0	57.5	18.2	16.4	15.8
2. Reparación de calzados	130.0	100.0	92.6	76.9	71.2	24.8
3. Comercio de verduras	450.0	122.0	105.5	27.1	23.4	30.2

(a) Ingreso neto antes de impuestos y costos legales.

(b) Ingreso neto bajo el supuesto de cumplimiento de todos los costos legales seleccionados.

La "utilidad aparente", sin considerar los costos legales nominales, en el estrato semiempresarial, exceptuando un establecimiento cuyo valor está fuera de rango (58%), se sitúa en porcentajes que varían entre el 14.6% y el 35.2% del ingreso bruto. Descontando los costos legales nominales, el porcentaje de "utilidad" se sitúa entre un valor mínimo del 1.3% y un valor máximo de 21.2% para las mismas unidades económicas.

En el estrato familiar el porcentaje de utilidades antes de impuestos se ubica entre el 18.2% y el 76.9%. Este último corresponde a un puesto ambulante de reparación de calzados, donde el costo de la mano de obra es el costo principal. Reduciendo el monto correspondiente a las obligaciones legales, el rango varía menos drásticamente que en el caso anterior, entre 16.4% y 71.2%.

Veamos, entonces, qué representan estos porcentajes traducidos a su capacidad monetaria de compra, sin perder de vista que la "utilidad aparente" incluye el ingreso por trabajo del propietario. Para ello, se relacionan los márgenes monetarios de utilidad con el costo estimado de la canasta familiar básica para una familia de cinco personas que, en mayo de 1988, ascendía a Bs 403 (US\$ 168, aproximadamente) ⁽¹⁾.

Las principales conclusiones que surgen de esta comparación son las siguientes:

- Los ingresos-utilidades en el sector semiempresarial, sin descontar los costos legales, no alcanzarían para cubrir los costos de la canasta familiar de sus titulares. En el mejor de los casos servirían para solventar el 81% de los gastos de consumo y, en el extremo inferior, a cerca del 40% de los mismos. La excepción se encuentra en un taller de cerrajería que estaría en capacidad de generar excedentes que pueden eventualmente destinarse, además, al ahorro y a la reinversión.

(1) Estimaciones realizadas por el Centro de Estudios del Trabajo (CET), en mayo de 1988, en base a costos actualizados de los componentes de la canasta familiar básica negociada entre el gobierno y la Central Obrera Boliviana en 1986.

En el sector familiar la situación es todavía más acuciante, puesto que sus ingresos-utilidades iniciales apenas permitirían cubrir entre el 16% y el 30% de los costos de la canasta básica de consumo.

- La absorción de los costos legales nominales tendría un impacto muy negativo sobre los niveles de reproducción física de las familias entre los propietarios del sector semiempresarial. A excepción de un establecimiento, que reproduce su actividad de manera ampliada, los ingresos-utilidades servirían para cubrir apenas entre el 5% y el 37% de los gastos de consumo.

Destaca nuevamente el impacto diferenciado de los costos legales en el sector familiar, puesto que afectan en menor proporción al ingreso disponible.

- En base a todo lo anterior se puede concluir que las unidades económicas incluídas en este análisis (a excepción de un 10%) no están en capacidad de cubrir todos los costos que supone su funcionamiento legal. En los casos en los que existe algún grado de cumplimiento, éste se estaría enfrentando a expensas del consumo en el ámbito doméstico. No existirían, por lo tanto, posibilidades de reinversión, ni siquiera de renovación de herramientas y maquinaria con los efectos previsibles sobre el desenvolvimiento de sus actividades.

El destino de los ingresos-ganancias, declarado por los propietarios de las unidades económicas, apoya la afirmación anterior. En la manufactura y los servicios, el 90% manifiesta que destina todos los ingresos de la actividad al consumo familiar. Destaca el hecho de que algunos de ellos ni siquiera puedan cumplir con el pago de alquileres del local que, en lo inmediato, podría afectar al funcionamiento normal del taller. Otros expresan su desaliento a través de la búsqueda de algún empleo asalariado o el cambio de

giro del establecimiento. Solamente en el 10% de los talleres visitados se genera algún excedente que, en parte, es destinado a la reinversión.

En el comercio, la reducida dimensión de las actividades seleccionadas se expresa también en los ingresos que por su escaso monto, ni siquiera alcanza para cubrir las necesidades elementales de consumo.

- En definitiva, dada la situación económica actual, se verifica la hipótesis en torno a la imposibilidad de que los establecimientos informales puedan cubrir todos los costos que demanda la legalidad, aunque existiera la voluntad para hacerlo. Esto es válido, sobre todo, para los establecimientos semiempresariales que tienen que asumir los costos laborales y de seguridad social. Estos costos representaban, en promedio, el 54.6% y el 36% del total de los costos legales, respectivamente.

IV

EFFECTOS DE LA ILEGALIDAD EN EL FUNCIONAMIENTO

El análisis anterior ha venido mostrando que la noción de "ilegalidad" no puede ser aplicada de manera genérica, sino en referencia a campos o aspectos específicos (constitutivo, tributario, laboral y social) que habilitan el funcionamiento legal de las unidades económicas. Por otra parte, se trata de una "ilegalidad" que surge de la aplicación de un conjunto de normas legales que no siempre responden a las características organizativas de los establecimientos informales.

Por consiguiente, la "ilegalidad" en cada uno de estos planos determina la existencia de problemas o ventajas específicos que, a su vez, inciden en aspectos concretos del funcionamiento.

En este acápite, se hará referencia al impacto de la situación legal en aspectos de reinversión, contratación de mano de obra, acceso al juego abierto del mercado, y a los programas de promoción y fomento de las actividades informales.

A. Efectos sobre la reinversión

El principal obstáculo para arriesgar o comprometer recursos económicos hacia el futuro, sea que se trate de inversiones iniciales o reinversión de excedentes, estaría asociado a la falta de los registros de constitución jurídica ligados al campo tributario. Debido al mayor grado de fiscalización de que son objeto, por parte del Estado y los municipios, su cumplimiento constituye, en la práctica, la única garantía de funcionamiento legal. Así, la sola posesión del RUC y la licencia de funcionamiento (PMC), independientemente del grado de sujeción a otros cuerpos legales, otorgarían la confianza necesaria para efectuar inversiones. El 90% de las

unidades económicas cuenta con ambos registros; aun en ausencia de los mismos, la inexistencia de trabas administrativas y los costos relativamente bajos de la constitución jurídica favorecerían a una rápida regularización de estas obligaciones.

El grado de legalidad en la constitución jurídica que presentan los establecimientos ha sido el mismo en períodos de "auge", y en períodos como el presente, de "contracción" económica. Sin embargo, en uno y otro momento se observan drásticas diferencias en los niveles de reinversión. Esto permite concluir, que los verdaderos obstáculos para la reinversión no provienen de consideraciones legales, sino más bien, de las condiciones en que se desenvuelve la economía que, en unos casos, favorece y, en otros, limita severamente las posibilidades de crecimiento y de generación de excedentes por parte de las unidades económicas. Asimismo, de la ausencia de políticas específicas de fomento en el campo crediticio, de capacitación y de gestión orientadas a mejorar su acceso a recursos productivos y al uso eficiente de los mismos.

B. Efectos sobre la contratación de mano de obra y la estabilidad laboral.

Considerando el marco de solidaridad y reciprocidad en que se basan las relaciones de trabajo, la ilegalidad en el plano laboral muy pocas veces desemboca en conflictos laborales. Esto se debe a que las unidades económicas del sector han creado en este ámbito su propia institucionalidad, la misma que ha sido sancionada y legitimada por la práctica.

El sistema de contratación a destajo o por obra, el pago de beneficios sociales a partir de un arreglo entre las partes, el despido o recontratación de los operarios sin que medie el deshaucio, la falta de cobertura de la seguridad social, etc., son practicados por la generalidad de los establecimientos semiempresariales.

Las ventajas de esta forma de operar se traducen en menores costos y en la posibilidad de ajustarse más fácilmente a las fluctuaciones del mercado, para reducir pérdidas o aprovechar los auges de la demanda.

Toda vez que se han hallado mecanismos indirectos para salvar el problema de costos, sobre los que hay consenso entre propietarios y trabajadores, la contratación de mano de obra, sea permanente o eventual, no se ve mayormente afectada por consideraciones de carácter legal; más aún si se considera la falta de fiscalización que existe por parte del Estado sobre este aspecto. Prueba de esto son los momentos de expansión o de "auge" experimentados por las unidades económicas seleccionadas, cuando duplicaron y triplicaron el tamaño del establecimiento, sin modificar sustancialmente las relaciones contractuales y la cobertura de las cargas sociales (a excepción de un mayor cumplimiento en el pago del beneficio de aguinaldo).

En otros términos, la contratación de mano de obra estaría más bien en función de la disponibilidad de recursos productivos y de la demanda por los bienes y servicios que oferta el sector.

Sin embargo, existen algunas desventajas de la "ilegalidad" en este campo. La primera alude a la inestabilidad laboral que no sólo afecta al trabajador sino también a la propia unidad económica. Representa una pérdida de recursos calificados, y la continua sucesión de operarios para un mismo puesto de trabajo repercute también en una menor productividad física con claros efectos sobre los niveles de ingreso de los establecimientos. La segunda desventaja se vincula con la desprotección del trabajador y del propio titular del establecimiento y sus familias frente a la seguridad social.

C. Efectos sobre el acceso al mercado y a los programas de promoción y fomento.

Operar fuera de las "reglas de juego" institucionales y jurídicas evidentemente provoca restricciones en el acceso al juego libre del mercado, por la vía de su participación en licitaciones públicas, la incapacidad de publicitar sus actividades o participar en ferias o exposiciones.

A juzgar por las demandas de los propietarios de los establecimientos entrevistados, el problema, sin embargo, va mucho más allá de estas limitaciones. La mayor parte no produce para un mercado abierto, limitándose a esperar el arribo de sus escasos clientes. Su reducido capital fijo y de trabajo y la precariedad de sus herramientas y maquinaria no le permite actuar en condiciones competitivas ni siquiera con otros establecimientos más consolidados de su propia rama al interior del sector informal.

Aquí, la ausencia de políticas y programas específicos de apoyo a sus actividades discrimina en su contra con efectos drásticos sobre sus niveles de actividad e ingresos. Suponiendo la existencia de todos los registros y requisitos legales de acuerdo a lo establecido por la ley, de todas maneras no cuentan, por ejemplo, con las garantías patrimoniales para acceder al crédito institucional, no están en capacidad de fijar ningún precio o, finalmente, de diversificarse para resolver sus problemas de acceso al mercado.

El problema está pues, en el conjunto de carencias en el plano económico-productivo y en el comportamiento del mercado, cuya solución pasa por definición de una voluntad política de hacer del sector un instrumento útil para promover el desarrollo y mejorar la distribución del ingreso.

CONCLUSIONES

Bajo las actuales condiciones de la economía, gran parte de las unidades económicas seleccionadas reproduce su actividad en condiciones de subsistencia o de reproducción simple. La carencia de recursos productivos condiciona la mantención de un sistema de trabajo por "encargo" para una clientela de ingresos bajos y medios con una capacidad, cada vez menor, de demanda por los bienes y servicios que ofertan. Esto se traduce en la existencia de bajos ingresos y, con excepción de un 10% de los establecimientos, en la incapacidad de generar excedentes con destino al pago del conjunto de las obligaciones legales y a la reinversión.

A pesar de que, en último término, el grado de cumplimiento de las obligaciones legales está en función de la capacidad de cubrir los costos monetarios que éstas demandan, el origen de la "ilegalidad" responde, básicamente, a la inadecuación de las normas jurídicas, a las características organizativas de los establecimientos informales y a la ausencia de contraprestaciones que justifiquen una erogación monetaria que difícilmente pueden cubrir. Esto explica el grado de "ilegalidad" que se observa en los planos de la constitución jurídica, laboral y social.

La situación es distinta en el plano tributario, donde la "ilegalidad" es, más bien, el resultado de las condiciones económicas en las que actualmente se desenvuelven las unidades económicas.

En la constitución jurídica, se advierte un alto grado de concurrencia a los registros vinculados al campo tributario y una omisión generalizada en los registros restantes. En este caso el incumplimiento responde a la inadecuación de la norma (RNC) y a la ausencia de contraprestaciones que deberían expresarse en la promoción y fomento de sus actividades (RNA).

En el plano tributario, a pesar de la unificación de los impuestos en uno solo, de las facilidades administrativas para el pago, y del monto reducido de los mismos, solamente un 60% alcanza a cubrir sus obligaciones. En los establecimientos familiares, esta proporción es apenas del 37%. Dado el escaso margen de ganancia con que actualmente cuentan, el problema se vincula a la incapacidad real para absorber los costos tributarios. En momentos económicos más favorables se ha evidenciado una mayor cobertura de las obligaciones tributarias, hecho que expresa la voluntad de acogerse a la legislación vigente en este plano.

En el plano laboral y de seguridad social, la legislación vigente no guarda relación con las condiciones materiales de producción y reproducción de las actividades del sector. Se observa el cumplimiento de los salarios mínimos y diversos grados de sujeción al resto de las obligaciones laborales, y una omisión generalizada de las obligaciones sociales. Aquí, el problema radica en los altos costos que supone sujetarse a la legislación vigente, que no responde a la realidad de funcionamiento de las unidades económicas informales.

Los ingresos de los establecimientos, incluido el salario imputado al propietario, antes de cubrir los costos legales, apenas sí representan entre el 40% y el 80% del costo de la canasta familiar básica. La absorción de los costos legales les significaría reducir su disponibilidad de ingresos hasta un monto equivalente entre el 5% y el 37% de los gastos del consumo familiar.

En la estructura de los costos legales de funcionamiento, el 10% corresponde a los costos tributarios, el 54.6% a los costos laborales, y el 36%, a los de seguridad social. En consecuencia, los costos legales afectan con mayor intensidad a los establecimientos semiempresariales que incorporan mano de obra asalariada, puesto que, por las condiciones técnicas y la esfera del mercado en que éstas operan, podría esperarse que los aumentos en la productividad que se obtienen de la incorporación de mano de obra adicional no siempre se traducen en la obtención de un ingreso suficiente para cubrir la totalidad de los costos laborales.

Dado el desarrollo de una modalidad particular para el tratamiento de las obligaciones legales en estos campos, avalada por la ausencia de fiscalización por parte del Estado, no se evidencia la existencia de conflictos laborales y, asimismo, efectos en contra de la generación de empleo derivados de la legislación en vigencia. En cambio, las condiciones laborales condicionan una alta inestabilidad ocupacional y la desprotección de los trabajadores, con efectos negativos sobre las condiciones de reproducción de la fuerza de trabajo y sobre la productividad física del trabajo. Estos aspectos, resultado de las restricciones en la disponibilidad de recursos productivos y de acceso al mercado, limitan la posibilidad de crecimiento y expansión de las unidades económicas.

ESTUDIO 4

LEGALIDAD: ¿CONDICION DEL EXITO ECONOMICO EN EL SECTOR INFORMAL URBANO?

Hernando Larrazábal Córdova*

* Investigador del Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario (CEDLA) La Paz - Bolivia

INTRODUCCION

El presente trabajo es el último de una serie de cuatro estudios encomendados al Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario (CEDLA) por el Programa del Empleo para América Latina y el Caribe (PREALC), como parte de un esfuerzo más amplio por desarrollar investigaciones comparativas sobre la temática de los aspectos legales del sector informal urbano en varios países de América Latina.

El objetivo central del mismo es analizar en profundidad algunos casos de unidades económicas informales que, a pesar de la prevalencia de condiciones generales restrictivas, fueron capaces de expandirse.

En esta perspectiva, los objetivos específicos del estudio se orientan a:

- Determinar los factores internos sobre los que se asienta la dinámica expansiva o de desarrollo de los establecimientos estudiados.
- Identificar, entre los factores estructurales y coyunturales de na-

turalidad legal, económica o institucional, aquellos que hubieran contribuido a la configuración de condiciones favorables para el desarrollo exitoso de algunas UEI, en su inserción al aparato económico y al mercado.

- Recoger las experiencias replicables para conjuntos más amplios del SIU tanto en términos de los factores internos de las UEI, como a nivel de las condiciones generales que favorecieron su expansión, a fin de sistematizarlas en un cuerpo de recomendaciones de política.

El conjunto de unidades económicas que formaron la base para realizar el proceso de selección estuvo formado por la muestra elegida para el tercer estudio de esta serie.

Los criterios metodológicos para la selección de las unidades económicas exitosas (UEE), fueron resumidos en el desarrollo de una tipología que partió de los siguientes supuestos:

- a) que puedan existir o no cambios en la forma de organización del trabajo;
- b) que puedan existir o no cambios (aumentos) en el volumen y valor de los activos fijos;
- c) si no hay cambio en los activos fijos y existe, por tanto, capacidad en las instalaciones, debe existir aumento en el volumen (y valor) de las materias primas;
- d) si existiera aumento en los activos fijos, ello supone un incremento en el volumen (valor) de las materias primas;
- e) para que exista un incremento en el volumen de la actividad debe darse, al menos, una de las siguientes condiciones:
 - incremento en el número de trabajadores;
 - intensificación de la jornada laboral, con igual número de

- trabajadores;
 - extensión de la jornada laboral con el mismo número de trabajadores;
- f) alguna de las condiciones de e), junto a c) o d) son imprescindibles para suponer cambios en el volumen de la actividad, como indicador de la existencia de formas de acumulación.

La ausencia de situaciones plenas de éxito, que respondieran a los requerimientos de la tipología elaborada, condujeron a que la misma se aplicara sin definir el momento actual como parámetro temporal, sino algún punto o coyuntura dentro del período comprendido entre la década del '70 y la presente. Ello supuso, obviamente, que las unidades económicas seleccionadas se ubicaran en situaciones disímiles, desde la perspectiva del presente, pese a tener en común la vivencia de coyunturas de acumulación productiva en algún momento de su historia.

Bajo estos criterios, el éxito asume un carácter relativo, en tanto puede manifestarse, actualmente, en la mera supervivencia o, en otros casos, en perspectivas todavía claras de crecimiento.

La exposición de los resultados del estudio ha sido organizada en tres capítulos: en el primero de ellos, se desarrolla, a grandes rasgos, el marco general de condiciones que inciden en el funcionamiento y expansión del sector informal urbano, distinguiendo aquellas de carácter estructural de las que se generan en la presente coyuntura, intentando establecer, al mismo tiempo, la importancia de factores económicos, legales e instituciones, para luego intentar una síntesis a partir de la definición de dos escenarios posibles de desarrollo exitoso. En el segundo, se presentan las principales características de funcionamiento de las unidades económicas observadas, enfatizando la identificación de los factores que dentro de su dinámica interna contribuyen a explicar el éxito económico. Finalmente, el capítulo tercero presenta las principales conclusiones que se derivan del estudio, tanto en el orden de las condiciones generales, como de las condiciones internas a las UEI estudiadas.

I

CONDICIONES GENERALES PARA EL DESARROLLO DEL SECTOR INFORMAL URBANO

Una referencia sucinta a las condiciones generales dentro de las que se desenvuelven las unidades económicas informales (UEI), resulta imprescindible para comprender las limitaciones y posibilidades de su propio crecimiento y desarrollo. Se trata, pues, de establecer las relaciones del sector, en general, y de las unidades exitosas, en particular, con el contexto económico dentro del cual tienen lugar.

Bajo este criterio, interesa abordar el tema del capítulo a partir de una doble dimensión: la una, destacando elementos de carácter estructural; y la otra, enfatizando la incidencia de los factores que actúan en la presente coyuntura.

En el primer caso, se alude a fenómenos que constituyen un producto histórico, como: a) ciertas formas de comportamiento económico; y b) algunos rasgos de la cristalización de aspectos legales e institucionales, vinculados a la regulación de los agentes económicos.

En el segundo caso, se trata, en cambio, de los efectos de la actual política económica en la modificación o refuerzo de las tendencias generales.

Estos temas serán considerados en los acápites que siguen, sin pretender ni exhaustividad en su tratamiento, ni la realización de discusiones teóricas que excedan los objetivos del trabajo. Antes bien, éste se restringirá a la enunciación, brevemente explicada, de los principales conjuntos de factores que, a nuestro juicio, configuran el referido cuadro de condiciones generales.

A. Las condiciones generales como producto histórico

1. *A partir de las formas de comportamiento económico*

Al margen de los desarrollos interpretativos de la génesis del SIU en Bolivia, que guarda comunidad de rasgos con los procesos de desarrollo de la mayor parte de las economías latinoamericanas, la existencia del SIU es aquí un supuesto a partir del cual se identifican diversas características de organización del aparato económico nacional, entre las cuales -es importante señalarlo-, se establecen relaciones de interinfluencia, cuando no de causalidad. Esas características son:

- la existencia de heterogeneidad en las formas de organización del trabajo y de la producción;
- la existencia de un importante grado de generalización del mercado de bienes y servicios, de insumos y bienes de capital en el ámbito urbano;
- la ausencia de universalidad del mercado laboral;
- la acentuación de los flujos migratorios de origen urbano y rural a las principales ciudades, y el crecimiento vegetativo de su propia población.

Todos estos rasgos generan, al interactuar, las condiciones más evidentes para la expansión numérica del SIU, aunque no necesariamente garantizando su desarrollo.

La heterogeneidad es un fenómeno constatable empíricamente. Varios estudios realizados por CEDLA permiten hablar, en Bolivia, de la existencia de variadas formas de organización del trabajo: estatal, empresarial, semiempresarial, familiar y de carácter doméstico; diferentes entre sí tanto por el tipo de relaciones laborales que se establecen a su interior, como por el tamaño, dotación de capital, tecnología y productividad, entre otros rasgos determinantes.

En este marco de heterogeneidad, es notable el predominio numérico de las formas semiempresariales y familiares que, por sus características internas, se aproximan a la definición de SIU que fuera presentada en la introducción general a este volumen.

Aun cuando constituye una verdad de perogrullo, es importante señalar que el fenómeno de la heterogeneidad de la estructura económica tiene estrecha relación con la insuficiencia del sector empresarial capitalista, para estructurar al conjunto de la sociedad boliviana a su imagen y semejanza. Tal insuficiencia, muy vinculada a lo que se ha denominado la "pequeñez relativa del sector moderno de la economía en su origen", se refleja en el hecho de que, pese a los altos ritmos de generación de empleo en las pasadas décadas, incluso comparativamente a tasas registradas por países desarrollados, su impacto en las cifras que desempleados es poco significativa. En lugar de disminuir, éstas aumentan.

No obstante esa debilidad congénita del sector empresarial capitalista, su dinámica tiene manifestaciones mucho más notorias en la estructuración del mercado, manifestaciones que permiten establecer algunas diferencias importantes, como las que se anotan a continuación: de un lado, se observa que el mercado

es una mediación necesaria entre producción y consumo de la mayor parte de los medios de subsistencia, de los insumos y de los bienes de capital. Este hecho conduce a que la obtención de ingresos monetarios se convierta en una condición forzosa para lograr la reproducción de las unidades familiares, es decir, su incorporación a alguna actividad económica vinculada al mercado, dentro de las opciones posibles. De otro lado, se observa que la composición de la oferta del mercado de bienes y servicios, en relación al tipo de establecimientos en que se generan, corresponde a la misma heterogeneidad de la organización económica. Todas las unidades económicas de producción, de comercio y servicios concurren al mercado, pero no todas bajo la misma lógica de funcionamiento de las que tienen carácter capitalista.

Si esto es así, ello implica el reconocimiento de la ausencia de universalidad del mercado laboral, pues el trabajador por cuenta propia -o dueño de una unidad económica familiar- que concurre con sus bienes o servicios al mercado, no establece relaciones de compra venta de fuerza de trabajo consigo mismo, y de igual manera, los trabajadores familiares no remunerados que colaboran en la actividad, si es que los hay, no lo hacen a partir de la mediación del capital. Por tanto, tampoco forman parte de una oferta de trabajo, al menos mientras este tipo de ocupación sea asumido como estrategia de vida y no como un refugio temporal frente a la desocupación generada por la dinámica del mercado laboral. Esta afirmación vale, sobre todo, para el dueño de la unidad económica. Volveremos luego sobre este punto.

De modo consistente con el enfoque de informalidad que se adopta en este trabajo, se alude también a la existencia de **unidades económica semiempresariales**; y es evidente que éstas al incorporar mano de obra en relación de dependencia mediante su contraposición a un capital, **constituyen un mercado laboral**. Sin embargo, es importante distinguir su lógica específica de funcionamiento en la medida en que aporta con un marco de condiciones que no son aquellas bajo las cuales opera el sector

empresarial.

En este último, las reglas del juego se hallan explícitamente delimitadas por un conjunto de disposiciones legales -Ley General del Trabajo, Código de Comercio, etc.- y por la presencia de organizaciones sindicales que tienden a contrarrestar la impunidad empresarial en el tratamiento de los problemas obrero-patronales, aun si hay que reconocer que dichas reglas pueden cambiar a partir de medidas de política económica, como se verá en el acápite siguiente, o a partir de acciones deliberadas de los representantes del capital, para evadir regulaciones en materia laboral.

En el sector semiempresarial, en cambio, existe la tendencia a actuar al margen de las disposiciones legales, y no hay siquiera registro en su historia de intentos de organización, por parte de trabajadores en relación de dependencia, para la defensa de sus intereses. La relación de contratación, en este caso, es absolutamente personalizada, guarda los rasgos más tradicionales del vínculo maestro-operario, o aprendiz, de la actividad artesanal clásica.

Obedece al hecho anterior que operarios y/o aprendices accedan muy fácilmente a una estrecha identificación con el destino de la unidad económica, identificación que se traduce en una suerte de solidaridad con el propietario, y en la disposición, generalmente abierta, a someterse a las condiciones favorables o desfavorables de funcionamiento. Si el caso es el primero, habrá relativa estabilidad de la fuerza de trabajo; y, si es el segundo, la inestabilidad laboral será comunmente aceptada por las partes. En otros términos, el régimen de contratación vigente en este mercado se produce sin sujeción práctica a la Ley General de Trabajo, y bajo el criterio implícito de que la retribución más importante de la inserción a la unidad económica está dada por el proceso de aprendizaje, que permitirá al trabajador, en el futuro, abrir su propio taller, perpetuando, de esta manera, las condiciones de expansión del SIU.

A partir de estas consideraciones, proponemos tratar el ámbito de vigencia de este mercado laboral (al que concurren semipresarios y trabajadores), para relacionarlo de modo diferenciado con el específicamente capitalista, como un **mercado laboral subsidiario**, cuyo funcionamiento escapa al ordenamiento legal, siendo, sin embargo, avalado socialmente por la regularidad de su práctica y por el reconocimiento de la debilidad intrínseca de las UEI.

Desde la perspectiva más global del SIU, la vigencia del mercado laboral subsidiario y la modalidad de funcionamiento de las unidades económicas familiares se justifica por dos razones, además de la compulsión a monetizar toda actividad por acción de la generalización de la esfera mercantil ya aludida; en primer lugar, debido al escaso dinamismo del sector empresarial capitalista, que no logra imponer su lógica al conjunto de la economía y sociedad; y, en segundo lugar, debido a la permanente y masiva expansión de la fuerza de trabajo en condición de disponibilidad ocupacional, tanto por el influjo de la crisis campesina y la subsecuente migración campo-ciudad, como por efecto del crecimiento vegetativo de la población urbana.

Ambos hechos redundan en la vigencia efectiva de otras formas de organización económica que, con su concurso, facilitan la reproducción de la sociedad y allanan, por esta vía, las responsabilidades propias de la esfera estatal y las del sector capitalista, como titular de la forma dominante de organización social global.

En otro orden, es evidente que la falta de dinamismo en el sector empresarial capitalista no favorece la culminación de procesos de proletarianización de la población trabajadora. La desocupación abierta, condicionada por la imposibilidad de acceder a una ocupación dentro de este sector genera, por su permanencia, un masivo desaliento que, en lugar de ser excepción, pasa a constituir una norma social.

No es pues raro observar, que propietarios y trabajadores depen-

dientes de las UEI no hayan intentado integrarse al mercado laboral del sector empresarial en el pasado, ni pretendan hacerlo ahora. Con un grado de reiteración importante, se constata que la integración al mercado laboral capitalista, como oferta de fuerza de trabajo, no es una opción que merezca consideración. Al margen de situaciones coyunturales en las que rigen tasas de salario más bajas en las empresas capitalistas, y que, de hecho, fortalecen actitudes renuentes, en general, la ausencia de puestos de trabajo disponibles y la selectividad de los procesos de contratación para los escasamente existentes justifican, de principio, su descarte como alternativa viable para garantizar la reproducción del trabajador y su familia. Este podría ser un importante punto de partida a considerar, al momento de definir el carácter del SIU respecto a la función depresora de los salarios del sector formal, cuando menos por la vía de la presión al mercado laboral capitalista, argumento sustentado por algunos investigadores latinoamericanos.

2. *La forma de cristalización institucional y legal*

En relación a este tema puede señalarse, a título enunciativo y sin agotar todas su manifestaciones, los siguientes aspectos:

a. *Diferenciales en las condiciones institucionales y operativas del mercado de capitales*

Pese a que un problema frecuente en los intentos de análisis del SIU es la imposibilidad de contar con información oficial desagregada, los estudios específicos realizados en el país dan cuenta de que, no obstante la existencia de intentos gubernamentales para la prestación de apoyo financiero a ciertas ramas del SIU a través de la apertura de líneas de crédito especiales, en su mayor parte han quedado sin efecto, debido a cambios en las prioridades de política, o por la prevalencia de condiciones restrictivas de acceso a las líneas que se encuentran en operación.

Cabe mencionar en este sentido que, en el pasado, el Banco

Central de Bolivia desarrolló la experiencia de un Programa de Garantías para Créditos Productivos (PGCP), a través del cual un 75% del riesgo crediticio era asumido por el instituto emisor, con gran beneficio para el prestatario, cuyo esfuerzo para la presentación de garantías a las instituciones de crédito intermediarias, por el 25% restante, se reducía en buena medida. Sin embargo, deficiencias operativas que redundaron en un crecimiento desmesurado de la cartera en mora, además de otras consideraciones, como la de ser calificado de crédito inflacionario por el actual gobierno, determinaron su eliminación.

De tal manera, resulta que, pese a la vigencia nominal de algunas líneas de crédito refinanciado que podrían beneficiar a ciertas ramas del SIU, las instituciones de crédito intermediarias (ICIs) imponen una serie de exigencias, como las garantías patrimoniales, generando condiciones que las hacen prácticamente inaccesibles.

A modo ilustrativo, y a pesar de lo parcial de la información, las cifras del financiamiento concedido por el sistema bancario, entre los años 1981 - 1985, permiten advertir que, mientras el volumen total del financiamiento -público y privado- descendía al 41% hacia el final del período, el correspondiente a la industria bajó desde 84% hasta 58%, y el orientado al sector artesanal se redujo del 62% al 10%. Estos datos, que ya dicen de la poca importancia asignada a uno de los componentes del SIU, se ven corroborados por la evolución de la participación histórica de la artesanía en la estructura del financiamiento bancario concedido en esos mismos años, vis a vis, el comportamiento observado en el caso de la industria. En tanto ésta pasó de representar el 17% en 1981 al 29% en 1985, la artesanía disminuyó su participación bajando de 0.7% a 0.3% en el mismo período (véase Cuadros I.1 y I.2).

Frente a las barreras institucionales y operativas para acceder al sistema crediticio y financiero formal, las unidades económicas del SIU recurren al préstamo familiar o al de usureros, que cobran

altísimas tasas de interés en plazos muy cortos, a pesar de la existencia de un marco legal de prohibición para el desarrollo de ese tipo de actividades.

CUADRO I.1
PARTICIPACION DE LA INDUSTRIA Y LA
ARTESANIA EN EL FINANCIAMIENTO
BANCARIO CONCEDIDO
1981, 1983 y 1985
(en porcentajes)

Rama de Actividad	1981	1983	1985
Total General	100.00	100.00	100.00
Industria	17.00	11.10	29.00
Artesania	0.70	0.20	0.30

FUENTE: Elaboración propia a partir de cifras del Banco Central de Bolivia.

CUADRO I.2
INDICES DE FINANCIAMIENTO BANCARIO A
LA INDUSTRIA Y A LA ARTESANIA EN LOS AÑOS
1981, 1983, 1985
(1980 = 100)

Rama de Actividad	1981	1983	1985
Total General	101.40	112.20	41.20
Industria	83.70	60.80	58.20
Artesania	61.90	15.90	10.10

FUENTE: Elaboración propia a partir de cifras del Banco Central de Bolivia.

b. Ausencia de una política efectiva de fomento

Si, como se acaba de ver en el acápite anterior, el crédito no forma parte de la definición de las medidas de política de largo plazo en el pasado, tampoco el ordenamiento fiscal y tributario, el sistema de educación y capacitación de mano de obra, los mecanismos de información tecnológica o el tema del abastecimiento de materias primas y la comercialización de los bienes producidos por el SIU, han merecido un tratamiento especial.

El análisis del ordenamiento jurídico e institucional permite afirmar que existe, por un lado, una notable inconsecuencia en la aplicación de ciertos instrumentos específicos, como los regímenes especiales de fomento a la actividad artesanal; y, por otro, la profusión de disposiciones legales que no llegan a conformar un sistema integrado de regulación y promoción. Por el contrario, no es equivocado afirmar que el desarrollo de la legislación y su correspondiente marco institucional de aplicación, como en el caso del INBOPIA, se justifican únicamente por la centralidad de los temas administrativos y tributarios; en tanto que los diferentes niveles de implicación institucional ya referidos - financiero, de asistencia y capacitación técnico productivo y de gestión de las unidades económicas, de fomento al comercio interno y externo, de protección cultural, etc.- vienen a ser prácticamente nominales y de escasa significación (Larrazábal y Péres Velasco, 1986: p. 3 y ss.).

c. Ausencia de regímenes atenuados en el marco de la Política Social

En correspondencia con el tema del presente acápite interesa relieves dos aspectos vinculados a la política social: en primer lugar, el carácter de las disposiciones en materia de seguridad social; y en, segundo lugar, aunque se han hecho ya algunas menciones, el carácter que asume la Ley General del Trabajo con referencia al SIU.

En ambos casos, hay una tácita exclusión de la modalidad de trabajo por cuenta propia y, en cambio, una vigencia indiscriminada para las unidades semiempresariales, es decir, en pie de igualdad con las grandes empresas capitalistas del aparato económico nacional.

En la práctica, las implicaciones que tendría para las unidades económicas semiempresariales el acogerse al régimen establecido de seguridad social, en términos de la elevación de los costos de funcionamiento, deriva en su inaplicabilidad generalizada.

Por su parte, la Ley General del Trabajo no regula la explotación de la fuerza de trabajo familiar y, al mismo tiempo, pretende someter indiscriminadamente al sector semiempresarial, generando, en ocasiones de conflicto "obrero-patronal" -eventuales por cierto-, el cierre de los establecimientos, que no pueden subsistir a los sistemas de pago de beneficios previstos por la norma legal.

B. Las condiciones coyunturales generadas por la nueva política económica (NPE)

Considerando que en el segundo estudio se ha realizado una presentación detallada de las principales medidas de la NPE y sus efectos en el conjunto de la economía, en el presente trabajo se recogen, de manera sintética, los principales impactos sobre el SIU -en tanto modificadores de las condiciones bajo las que venía funcionando-, para luego añadir algunas referencias a lo que sería una visión prospectiva de sus posibilidades generales.

1. Principales efectos de la NPE en las condiciones de funcionamiento del sector

- reforzamiento y profundización de las barreras de acceso a los recursos de capital, debido al encarecimiento de las tasas de interés y a la exigencia desmedida de garantías para optar a un crédito;

- contracción de la demanda de bienes o servicios de origen informal, como consecuencia de la política de congelamiento salarial, de las tendencias recesivas del sector industrial y las medidas de despidos masivos, tanto en el sector público como privado;
- ensanchamiento de la oferta de bienes y servicios producidos y prestados por el SIU; agravamiento de la competencia entre pequeños establecimientos y consecuente depresión de los precios de venta, como resultado de las medidas de relocalización y libre contratación que, junto a la crisis de la economía agraria campesina y al acrecentamiento de los flujos migratorios, presionan a la apertura de nuevas unidades económicas;
- debilitamiento en las condiciones de inserción al mercado para sus productos, debido a la competencia de precios de los artículos internados legal o ilegalmente al país. Esto es particularmente notorio en el caso de las actividades artesanales, que constituyen la fuente de trabajo de alrededor del 30% de los trabajadores informales. Las actuales estructuras de costos de la manufactura artesanal -con pocas excepciones-, hacen muy difícil el desarrollo exitoso de las actividades, dadas las actuales condiciones del mercado (CEDLA, 1987);
- proceso de descapitalización resultante del estrechamiento de la demanda, con graves efectos en el abastecimiento de materias primas e insumos, y en la elevación de los costos de producción.

2. *Condiciones previsibles para el funcionamiento del SIU*

Con referencia a este aspecto se pueden establecer dos tipos de consideraciones: por una parte, algunos elementos vinculados al curso general de la política económica, en la medida en que es a partir de ella que se configura el escenario de tendencias globales;

y, por otra, con una orientación más específica, el señalamiento de los rasgos más salientes que caracterizan las perspectivas de desarrollo de las unidades económicas del SIU.

a. *Las tendencias en el curso general de la Política Económica*

La situación presente del desenvolvimiento económico parece ofrecer más restricciones que posibilidades reales de cambio. En efecto, un somero análisis en esta perspectiva permite suponer que persistirán las tendencias recesivas del aparato productivo, debido tanto a factores restrictivos de carácter externo como interno, dentro de cuyos marcos no se vislumbra una solución inmediata a la carencia de recursos de libre disponibilidad que puedan ser empleados para promover la reactivación económica del país.

La situación de práctico estrangulamiento externo está principalmente referida a:

- los condicionamientos del FMI tanto en la determinación de la cantidad de recursos que deben destinarse al servicio de la deuda externa, como en la mantención de las medidas de austeridad fiscal;
- la crisis de la economía argentina que posterga la posibilidad de contar, al menos en el corto plazo, con el pago de la deuda bilateral por concepto de la venta de gas;
- la dificultad de pensar en el incremento de las exportaciones, debido a la depresión del aparato productivo y a las condiciones poco favorables para insertar la producción nacional en mercados externos protegidos o de alta competitividad en materia de precios.

En cuanto a las restricciones internas, se puede mencionar:

- la insuficiencia de los recursos captados a través del reordenamiento tributario para financiar el gasto público;
- la recurrencia a los fondos generados por la venta interna de carburantes que, en el caso del presupuesto nacional, significa un aporte del 52% para la presente gestión, suponiendo ajustes permanentes de precios;
- a pesar del anuncio de la otorgación de un préstamo de 70 millones de dólares por parte del Banco Mundial con destino a la reactivación del aparato productivo, la desconfianza que todavía se advierte en la empresa privada no permite entrever que se vayan a realizar inversiones orientadas a lograr ese propósito. No habrá, por tanto, soluciones inmediatas a los problemas de desempleo y de crecimiento constante del SIU.

b. Las perspectivas de desarrollo del SIU.

Por las características del modelo impuesto, es posible presumir que, a este nivel, se reiterarán las tendencias generales de la economía. Desde esa perspectiva, se puede afirmar que:

- se mantendrá la ausencia de políticas de fomento a las actividades de pequeña escala, y prevalecerán para ello las mismas condiciones que para la gran empresa;
- por tanto, en los hechos, no serán incorporadas en los planes de reactivación, y menos bajo criterios que atiendan al perfil de sus necesidades;
- la continuidad de la política de salarios deprimidos implicará la mantención de la demanda del SIU dentro de marcos estrechos; y aun si hubiera cierto incremento, lo más probable es que, en el marco de la libre importación y el fomento del contrabando, una mayor capacidad adquisitiva de los salarios se oriente hacia los bienes importados y no a los nacionales, debido a una actitud racional frente a las alternativas de precios;

- la libre importación, al complementarse con la política de salarios deprimidos, continuará formando la base de la política de abastecimiento, alentando la competencia con los productos nacionales, fortaleciendo las tendencias recesivas y causando el empobrecimiento de las UEI;
- todo lo anterior permite advertir que las posibilidades de convertir a cada UEI en una fuente segura y permanente de ocupación e ingresos, transita, por lo menos en la mayoría de los casos, por una modificación profunda de las pautas de organización interna del trabajo, de las formas de gestión del negocio y de la actitud frente a los problemas derivados de la falta de capital de trabajo e inversión, de las opciones de modernización tecnológica, de la capacitación técnico-productiva, del abastecimiento de materias primas e insumos, de los criterios para la fijación de los precios de venta, y de las formas de comercialización de los productos, sea en el mercado interno o en el mercado de exportación;
- complementariamente, y en tanto atinge al sector, se puede mencionar que la actual política agropecuaria, claramente orientada a privilegiar el desarrollo de las empresas agrícolas, no favorece la estabilidad de la población campesina en áreas rurales, hecho por el cual se prevería, si no un aumento, al menos la mantención de la intensidad de los flujos migratorios rural-urbanos.

Evidentemente, éste no es el único componente migratorio con desemboque urbano; también están las corrientes generadas en ciudades secundarias, concentrándose los procesos en el eje del desarrollo nacional, La Paz, Cochabamba y Santa Cruz. De ello se desprende que, a las limitaciones ya mencionadas en relación a las posibilidades de desarrollo del SIU, se suma el agravamiento de las presiones sobre los mercados de trabajo urbanos, con el consecuente riesgo de ampliación de las opciones de autogeneración de unidades económicas y de una mayor competencia dentro del sector.

C. Condiciones generales y escenarios de desarrollo exitoso de las UEI

La introducción del presente apartado tiene el propósito de intentar un ejercicio de carácter operativo, a fin de poder contar con un marco de referencia con el cual contrastar el comportamiento empíricamente observable de las UEI seleccionadas como exitosas, en el capítulo siguiente.

Para el efecto, y dada la imposibilidad de incluir en un trabajo como éste la consideración de toda la gama de posibilidades que implicaría el trabajar con las distintas ramas y subramas de actividad en las cuales se insertan las UEI, se ha optado por seleccionar, en una primera instancia, la producción manufacturera y la prestación de servicios; en una segunda, la producción de bienes intermedios y bienes finales; y, en una tercera, actividades específicas como la metalmecánica y fundición, la confección de prendas de vestir, la fabricación de muebles de madera, y algunos servicios de reparación -radio y televisión, y mecánica automotriz.

De otra parte, se establece dos situaciones posibles de funcionamiento económico que condicionan dinámicas distintas de mercado. Una correspondiente a procesos de expansión en la demanda de bienes y servicios; y, otra, correspondiente a coyunturas recesivas acompañadas de una sensible contracción de la demanda, particularmente aquella orientada a los bienes y servicios provenientes del SIU. Es importante señalar que ambas situaciones tienen relación con procesos cíclicos del comportamiento real de la economía nacional. El primer caso fue observable entre los años 1970 - 1978, una coyuntura de "auge" dentro del modelo de acumulación minero estatal, iniciado en 1952. Y, el segundo, pasando por el desencadenamiento de la crisis entre los años 1978 - 1982, está referido a sus manifestaciones más abiertas, desde el final de ese período y con fecha límite difícil de precisar, al menos hasta el presente.

Las dos coyunturas de referencia constituyen los escenarios globales de este ejercicio. Se supone que al iniciarse la primera, prevalecen, en las UEIs, condiciones básicamente similares en cuanto a dotaciones de capital fijo y de giro: baja composición técnica (K/L) que implica, a su vez, bajos niveles de productividad en relación a unidades económicas empresariales; la forma de organización inicial del trabajo -familiar o semiempresarial-, no es relevante, y las condiciones de funcionamiento exitoso dependen tanto de la lógica interna de funcionamiento de la UEI y el tipo de inserción al mercado, como de la sensibilidad de los titulares de los establecimientos, a la captación de los cambios en el ritmo de desarrollo del mercado y de su estructura.

Se postula que las opciones más claras de inserción de las UEI al mercado, asumirían las siguientes modalidades: la atención a pocos compradores o a una clientela diversificada, en el caso de actividades como la metalmecánica, fundición y servicios de reparación; y la inserción a mercados competitivos, mercados diferenciados o a estratos débiles de estructuras oligopólicas estables, en el caso de las actividades de confección de prendas de vestir y producción de muebles de madera.

Finalmente, y para facilitar los propósitos del análisis, se entiende que existe una sucesión temporal entre ambos escenarios.

1. Escenario A

a. Principales características:

- período en el que existen tasas positivas de crecimiento del PIB;
- alto ritmo de crecimiento de algunas empresas del sector formal, intensivas en mano de obra, como la construcción, la metalmecánica y la producción del calzado, que contribuyen a una mayor absorción de la fuerza de trabajo en condición de disponibilidad ocupacional, y al fortalecimiento de formas de articulación de pequeñas unidades económicas por parte de

unidades empresariales;

- proceso de ampliación de la demanda interna, en cuyo desarrollo inciden, por una parte, la existencia de bajas tasas de desempleo abierto y, por otra, la continua expansión de la masa salarial (el deterioro permanente del poder adquisitivo de los salarios, es contrarrestado por el incremento del número de perceptores y por los diferenciales de ingreso entre sectores medios -v.g., empleados del Estado-, y obreros);
- fortalecimiento de mercados diferenciados; esto es, mercados segmentados y mercados donde no existe oferta del sector formal, por la prevalencia de rasgos de inequidad creciente en la distribución de los ingresos;
- prevalecen comportamientos de equilibrio entre los ritmos de crecimiento de las unidades económicas del SIU, y de su correspondiente oferta global, y el ritmo de crecimiento de la demanda de bienes y servicios generados por este sector.

b. Conducta de las UEI exitosas

- aprovechamiento de ventajas relativas de inserción económica: disponibilidad de un capital mínimo, antigüedad en la rama, conocimiento de la actividad y del mercado;
- consolidación de clientela a través de mejoramiento creciente de la calidad y menor precio de los bienes (servicios) producidos (prestados);
- ahorro de capital (fijo) a través del uso de técnicas fundamentalmente manuales;
- ahorro de capital de giro a través de la modalidad de adelantos de los clientes, en una primera fase, y formación gradual de un capital propio, a fin de agilizar el ciclo de producción o de prestación de servicios, en fases posteriores;

- ahorro en el pago de salarios de los trabajadores dependientes a través de diversos mecanismos: delegar la responsabilidad de ampliar la jornada laboral y la intensidad del trabajo mediante el pago a destajo, y/o recurrencia a la contratación de fuerza de trabajo adicional, con carácter eventual, sea en el taller o a domicilio, conforme aumenta el ritmo de ampliación de la demanda;
- renovación de equipos y reinversión de utilidades en nuevos activos fijos (procesos de acumulación);
- actitud favorable a estabilizar la mano de obra mejor calificada (ampliación del tamaño de la unidad económica);
- tendencias favorables a la introducción de nuevas formas de división técnica del trabajo;
- redefinición del tipo de inserción al mercado, tendencias a la diversificación de los bienes y/o servicios producidos (prestados), y mejoramiento de los sistemas de gestión de la unidad económica (especialización gradual del propietario en las tareas de comercialización, mando y control del proceso de trabajo);
- actitud favorable a la definición del estatuto jurídico de la unidad económica, en caso de instalación precaria (es corriente que las unidades económicas inicien actividades "a puerta cerrada", dentro de algún domicilio, sin registros legales).

2. *Escenario B*

a. *Principales características*

- tendencias recesivas de la economía expresadas en una caída permanente del PIB per cápita;
- medidas de ajuste de corte neoliberal ante procesos hiperinflacionarios previos;

- contracción de la demanda interna (fuerte disminución del salario real, paralelamente a la mantención de comportamientos de consumo de artículos importados de los estratos de mayores ingresos);
- tendencias a la modificación en la estructura del mercado: oligopolización creciente en algunas ramas, paralelamente a la aparición o fortalecimiento de formas competitivas en otras (acrecentamiento de la demanda por alimentos, paralelamente a procesos de oligopolización -fabricación de pan-; disminución de la demanda de vestimenta y otros bienes de origen artesanal, simultáneamente a proceso de incremento de la competencia de artículos manufacturados provenientes del exterior; incremento de la demanda por servicios de reparación, para aumentar la vida útil de artículos del hogar o de los medios de transporte).

b. Conducta de las UEI exitosas

Frente a este tipo de escenario, el éxito posible de las unidades económicas asume un carácter, más bien, relativo, en la medida en que puede no expresarse necesariamente en crecimiento, sino solamente en la supervivencia en el mercado. Por ello, se consideran aquí, ambas alternativas, a saber:

C. Conductas orientadas a la supervivencia de las actividades:

Las actitudes detalladas a continuación son expectables, sobre todo, en UEI que en el pasado han experimentado un proceso de crecimiento, y cuya inserción en el mercado se ha modificado desfavorablemente, como consecuencia de cambios en las condiciones generales de funcionamiento de la economía, una veces, disminuyendo la capacidad adquisitiva de la demanda, y por tanto, estrechándola; y otras, generando mayor competencia, o el avance de empresas oligopólicas sobre áreas de mercado antes no cubiertas por ellas:

- desplazamiento paulatino de la mano de obra permanente del taller;
- recurso al empleo de mano de obra familiar no remunerada y/o a la utilización de mano de obra eventual -en taller o a domicilio-, bajo el sistema del trabajo a destajo;
- retorno al trabajo con adelantos de los clientes, ante posible pérdida del capital de giro y para lograr ahorros en la utilización de recursos propios, con los cuales puede combinarse;
- ahorro en el empleo de insumos y materias primas, mediante la compra de artículos de menor calidad y precio, en el caso de ramas orientadas a consumidores o clientes de bajos ingresos. Alternativamente, selectividad de la clientela de mejores ingresos mediante la mantención o mejora de la calidad de los artículos y/o servicios producidos (prestados);
- ausencia de reinversión y mantención de capacidad ociosa de bienes de capital adquiridos en períodos anteriores, en la perspectiva de su utilización si se reactivará la demanda;
- complementación de la actividad con tareas de reparación, en el caso de establecimientos productivos;
- posible ruptura del cumplimiento a las normas sustantivas.

d. Conductas orientadas a mantener procesos de crecimiento

Este segundo grupo de actitudes podrían corresponder, entre otras situaciones, a UEI que, o bien, pese a la **contracción general de la demanda total**, han logrado consolidar su ubicación en mercados relativamente cautivos con base en una clientela diversificada; o bien han logrado vínculos estables con algunas empresas del sector formal que demandan su concurso, en cuyo

la evolución que experimentan aquellas. Podría también suponerse la combinación de ambas situaciones.

- mantención de un mínimo imprescindible de trabajadores permanentes para poder garantizar la continuidad de los procesos de trabajo de la unidad económica;
- consolidación de procesos de división técnica del trabajo y especialización de la mano de obra, sin modificar de manera sustantiva la tecnología, es decir, racionalizando el empleo del capital fijo disponible;
- utilización de mano de obra temporal, en situaciones de aumento coyuntural de la demanda por encima de la capacidad del establecimiento;
- ahorro de capital de operaciones a través de la combinación de adelantos de los clientes con el uso de capital propio;
- diversificación de los bienes y servicios producidos (prestados);
- clara disposición al progreso técnico y al acceso a la producción en serie, en la perspectiva de cambiar el tipo de inserción, produciendo para un mercado anónimo, adelantándose a la demanda y dejando de lado el sistema de trabajo a pedido.

II

CARACTERÍSTICAS DE FUNCIONAMIENTO DE LAS UEI EXITOSAS

Considerando que la situación socioeconómica actual corresponde, en líneas generales, al segundo escenario definido en el capítulo anterior, es importante reiterar que los criterios de selección de las UEI exitosas fueron asumidos con un carácter relativo. Se consideraron dentro de esta condición, a todas aquellas unidades económicas que en el período 1970-1987 cumplieron con la tipología diseñada y hoy se mantienen con algunas restricciones en el mercado, o continúan procesos de expansión.

Debe tomarse en cuenta, entonces, que el análisis del presente capítulo se basa en el estudio de ocho casos de UEI, seleccionadas como exitosas:

Rama de Actividad	Número de UEI
Conf. de P. de Vestir	3
Fab. Prod. de Madera	1
Fab. Prod. Metálicos	2
Servicios de Reparac.	2

A. Características de las UEI al inicio de las actividades

En general, se señala que una de las características de las unidades económicas que conforman el SIU es su inserción en ramas de actividad donde las barreras de entrada son lo suficientemente bajas como para permitir su acceso. Evidentemente, ello no quiere decir que haya ausencia total de requisitos. En todas las actividades existen, en mayor o menor grado, ciertas condiciones mínimas, cuyo cumplimiento posibilita, cuando no garantiza, su emergencia y desarrollo. Entre esas condiciones pueden contarse la experiencia, las destrezas adquiridas en la práctica de deter-

minado oficio, la disponibilidad de cierto capital, el conocimiento del mercado para los bienes o servicios que los individuos podrían potencialmente producir o prestar, y la realización de algunos trámites que dotarán a la unidad económica de la existencia jurídica necesaria.

Siendo importante preguntarse, desde esta perspectiva, cuál la situación de las UEI exitosas en relación a los aspectos señalados, los siguientes numerales se orientan a esbozar algunas aproximaciones, a partir de la información disponible para los ocho establecimientos seleccionados:

1. Aptitudes y conocimiento del mercado

Dando por sentado que los procesos de aprendizaje en las ramas de la manufactura y servicios requieren normalmente de largos períodos -dos a tres años como aprendiz, y entre cinco y seis años como operario, según las tendencias observadas en otros estudios-, los casos estudiados demuestran congruencia al inscribirse dentro de las mismas pautas de comportamiento. Exceptuando, en el análisis, el caso singular de un metalmecánico, cuya ocupación anterior fue la de empleado de comercio y labora en su actual actividad hace ocho años, los demás entrevistados señalaron haber aprendido el oficio a temprana edad, en talleres artesanales o en empresas formales de la misma actividad.

En el mismo sentido, si se considera que la antigüedad del establecimiento es un indicador complementario del nivel de experiencia adquirida, se puede afirmar que cada titular de las UEI analizadas cuenta tanto con aptitudes para el ejercicio de la actividad, como con importantes conocimientos acerca del mercado en el cual se inserta. La siguiente tabla, corrobora la afirmación anterior.

TABLA II.1
ANTIGUEDAD DEL ESTABLECIMIENTO,
OCUPACION ANTERIOR DEL TITULAR Y
RAZONES DE APERTURA DE LA UEI

Rama de Actividad	Antig. (años)	Ocupación anterior	Razones Apertura de la UEI
Manufactura			
Pr. de vestir	17	Sastre a domicilio	Mejores ingresos
"	20	Sastre operario	Mejores ingresos
"	34	Modista profesión	Ejercer profesión
Muebles madera	18	Operario carpint.	Mejores ingresos
Estruc.metálic.	8	Empleado comercio	Mejores ingresos
Metalm. y fund.	21	Obrero ind. metalm.	Desempleo
Servicios			
Rep. radio-tv	13	Est. y operario	Mejores ingresos
Rep. autmotriz	4	Operario mecánica	Mejores ingresos

En cuanto a las razones que, según los entrevistados, justifican la apertura de una UEI, se ubica en primer lugar "la búsqueda de mejores ingresos" y, únicamente en dos casos, otras razones, como "ejercer la profesión" y "la condición de desempleado". En rigor de verdad, incluso las dos últimas respuestas, particularmente la segunda, tiene a su base la compulsión de la búsqueda de ingresos.

La relación entre esas motivaciones, la ocupación anterior y la antigüedad del establecimiento, permitiría afirmar la hipótesis de

que la apertura e instalación de una UEI por parte de los entrevistados, responde a una estrategia de vida y no a una mera estrategia coyuntural de supervivencia, a un refugio temporal frente a los ciclos de reflujo de las actividades formales, en las que supuestamente desearían trabajar.

De hecho, la adquisición de capacidades, sea a través de la formación en el trabajo como aprendiz u operario dentro de la misma rama artesanal, o mediante el estudio de algún oficio en institutos de enseñanza de nivel técnico, sería indicativa de que, al menos en los casos estudiados, la autogeneración de la unidad económica obedece a la idea de resolver los problemas de la reproducción con perspectiva de largo plazo.

2. *La dotación de capital*

El comportamiento observado en las UEI seleccionadas guarda comunidad de rasgos con algunas tendencias generales ya conocidas del SIU en relación al tema, mientras que contradice a otras. En todos los casos, el inicio de actividades se produce con mínimas inversiones de capital fijo y con el empleo de ahorros propios, generalmente acumulados en el ejercicio de la profesión bajo relación de dependencia; sin embargo, se observa también que, las máquinas y/o herramientas, se adquieren preferentemente nuevas y no usadas.

En cuanto a la disposición de capital de giro, sólo un establecimiento -de confecciones- declara haber contado desde el inicio de sus actividades con un capital de giro propio. Todos los demás casos carecían de él y operaban bajo la modalidad de adelantos de los clientes, por un monto equivalente al 50% del precio convenido, siguiendo la lógica de funcionamiento propia

de las unidades artesanales.

Pese a la imposibilidad de establecer relaciones de valor, se pudo constatar que, con las especificidades de cada una de las ramas consideradas, los exiguos recursos de capital al inicio de las operaciones no permiten más que el uso de tecnologías rudimentarias, basadas de manera central en el esfuerzo humano y en las destrezas y habilidades de los trabajadores. Estos atributos del trabajo humano manual constituyen, pues, la condición determinante de la productividad, hecho que explica, además, la existencia de fuertes diferenciales negativos en relación a las unidades económicas del sector empresarial de la economía.

A modo de ejemplo, se puede señalar que las UEI inscritas en la rama de confección de prendas de vestir, inician sus actividades con la dotación de una máquina de coser a pedal, en locales alquilados, de instalación precaria, y utilizados también como lugar de ventas. Por su parte, el propietario del taller de carpintería, afirma que "sólo tenía una mesa de banco y unas pocas herramientas". Uno de los propietarios de taller metalmeccánico declara igualmente que, "al empezar tenía dos o tres herramientas para soldar, un banco, un taladro, un yunque prestado y una prensa, además de otras pequeñas herramientas auxiliares". La situación de los talleres de servicios no muestra más que la reiteración de las anteriores.

3. *Forma de organización del trabajo*

Es interesante observar cómo, dentro de una misma rama de actividad, se encuentran unidades económicas exitosas que se iniciaron como talleres unipersonales, junto a otras que comenzaron contratando, de principio, cierto número de trabajadores, es

decir, como unidades económicas semiempresariales. Este hecho, podría conducir a una primera afirmación en el sentido de que la forma de organización inicial del trabajo, no es determinante del curso de desarrollo que vaya a seguir la UEI, aunque podría condicionar la mayor o menor lentitud del proceso. Considérese que el ahorro en el pago de salarios permite abaratar costos de producción, si hay una estrategia deliberada de empleo de familiares no remunerados en las actividades de la unidad económica. Sin embargo, tal ahorro tampoco se excluye como posibilidad en las unidades semiempresariales que, pese a la contratación de mano de obra, pueden recurrir, paralelamente, a miembros de la familia. Se retomará este aspecto al abordar temas relativos a las estrategias de consolidación de la UEI.

TABLA II.2
UEI POR RAMA DE ACTIVIDAD SEGUN FORMA DE ORGANIZACION DEL TRABAJO AL INICIO DE ACTIVIDADES

Rama de Actividad	Forma de organización del trabajo	
	Familiar	Semiempresarial
Manufactura	3	3
P. de vestir	1	2
F. de muebles de madera	1	-
F. prod. metal. y fundic.	1	1
Servicios	1	1
Reparación radio y tv.	1	-
Reparación automotriz	-	1

4. *Tipo de mercados de inserción inicial de la UEI*

El tipo de inserción al mercado tiene mucho que ver con todo el proceso previo a la apertura de la unidad económica, pues es una práctica frecuente que, durante el proceso de aprendizaje, el futuro dueño de una UEI realice ya trabajos por cuenta propia, primero de una manera aislada, y luego con cierta continuidad.

Este proceso, que empieza con pequeños arreglos, se complica gradualmente, conforme aumenta la destreza y habilidad el trabajador, llegando a un momento en que la relación con el mercado (la clientela) brinda la suficiente seguridad para arriesgar la independencia del taller en el cual se hicieron "las primeras armas". Evidentemente, este no es un camino llano; más al contrario, es azaroso e incierto para algunos. La búsqueda de mejores ingresos, a partir del trabajo independiente, suele ser, con alguna frecuencia, particularmente en períodos de crisis, la causa del fracaso de trabajadores insuficientemente capacitados para ejercer determinado oficio. A esto alude la mención de la necesidad de cumplir ciertos requisitos mínimos, también en el SIU.

Con base en lo anterior, que es respaldado por los resultados de las entrevistas realizadas, se puede afirmar que las UEI exitosas seleccionadas, iniciaron actividades contando ya con clientela para sus bienes y/o servicios. Se trata de clientes (consumidores) particulares que conforman la demanda de mercados segmentados compartidos con empresas del sector empresarial-, o de mercados en los que no existe oferta similar de empresas grandes. Tal es el caso de las sastrerías, de los talleres de carpintería y metalme-cánica, en la manufactura, y de los dos establecimientos de prestación de servicios de reparación.

Entre los casos seleccionados, hay un sólo ejemplo de inserción en estratos débiles de estructuras oligopólicas estables. Se trata de un taller de confección de prendas de vestir bastante diversificado de principio, en una situación en la que estaban presentes también en el mercado local, empresas como Manhattan o la Fábrica de Confecciones Fernández, cuyo campo de acción, sin embargo, no llegaba a impedir entonces, y por mucho tiempo, la atención de ciertos estratos de consumidores. Otra característica del establecimiento sujeto a comentario es que, a diferencia de los demás, la orientación de la producción desde el inicio no era para una clientela particular, trabajando a pedido, sino, fundamentalmente, para un mercado anónimo, es decir, adelantándose a la demanda.

5. *Cumplimiento de las normas legales para la instalación*

De conformidad con el marco legal existente en el país, cuya detallada presentación forma parte del primer estudio, cuatro serían los requisitos con los cuales deberían cumplir las UEI para obtener reconocimiento jurídico: el Registro Unico de Contribuyentes (RUC); la obtención de la Licencia de Funcionamiento otorgada por la Alcaldía Municipal, mediante la inscripción al Padrón Municipal de Contribuyentes (PMC); la inscripción en el Registro Nacional de Comercio (RNC), aplicable únicamente a los talleres semiempresariales; y la obtención de la Tarjeta Artesanal otorgada por el INBOPIA, mediante la inscripción en el Registro Nacional Artesanal (RNA).

Aquí, como en los otros estudios de la serie, y antes de recurrir al análisis de la observación empírica, es importante resaltar el margen de aplicabilidad de la norma, habida cuenta de los requisitos exigidos para su cumplimiento. El análisis del marco jurí-

dico, da cuenta de la incompatibilidad del RNC con la base material sobre la que pretende sustentarse, pues resulta evidente que el supuesto de su formulación es la existencia de universalidad de la forma capitalista de organización de la actividad económica, lo que se contradice con la representación heterogénea de la realidad del aparato económico nacional. Por tanto, constituyen un cuerpo normativo que no tiene fuerza de aplicabilidad en el SIU (cfr. Estudio 1 y Estudio 3).

Otro tanto, aunque por diferentes razones, ocurre con el RNA. Se trata en esencia de un problema de legitimidad de la norma, si así puede llamarse, debido a que, en ausencia de cumplimiento de los objetivos primigenios de convertir a las unidades económicas en sujetos de aplicación de Regímenes Especiales de Fomento a través del INBOPIA, se devela la voluntad política de constituir dicho instrumento en un mero mecanismo de recaudación tributaria, hecho que justifica una suerte de resistencia civil implícita por parte de los afectados (¡no, beneficiarios!).

Aunque últimamente se produjeron conflictos relacionados a la inconstitucionalidad del PMC, (que al vincularse al sistema tributario de los gobiernos comunales otorgaba la Licencia de Funcionamiento, duplicando con el RUC la justificación de impuestos sobre un mismo hecho generador) su larga vigencia en el pasado, y la antigüedad de las unidades económicas incluídas en el estudio, obliga a su consideración en el análisis del cumplimiento de los requisitos legales de instalación.

La observación empírica relativa al tema muestra el puntual cumplimiento de todas las UEI exitosas, tanto de los requisitos de obtención de la licencia de funcionamiento, como de la inscripción al RUC.

En cambio, la inscripción al RNC y al RNA son incumplidas por la totalidad de los sujetos pasivos de estas obligaciones; en el primer caso, se obtuvo respuestas como las siguientes:

"no me corresponde, no tengo balances, planillas, ni escrituras de constitución, además, tampoco presento formulario económico al INE";

"... eso se aplica a los grandes comerciantes, nosotros no producimos para la venta al mercado, sólo trabajamos con clientes...".

Y, en relación al segundo registro, los entrevistados manifiestan:

"no he necesitado tramitar créditos";

"no beneficia en nada y el costo es elevado...";

"no tiene significación, sólo sirve en caso de préstamos, pero no es un aval para conseguirlos".

B. Factores intervinientes en la consolidación de las UEI.

El desarrollo metodológico del estudio, así como toda la exposición precedente, aportan con elementos que permiten contar, a esta altura, con tres marcos referenciales para continuar con el análisis. Por una parte, se conocen las características iniciales de

operación de las unidades económicas seleccionadas. Por otra, es un dato, resultante de los criterios de selección utilizados, que todas ellas tuvieron o tienen éxito en su desempeño económico. Y, finalmente, se conoce la vinculación entre condiciones generales y características de los escenarios en los que puede observarse ese desenvolvimiento.

En relación al último aspecto -tratado en el inciso C del Capítulo anterior-, es importante recordar que, si bien el señalamiento de las conductas orientadas a lograr el éxito en el desarrollo de las UEI expresa situaciones hipotéticas, los escenarios definidos aluden a circunstancias reales que facilitan su inclusión en el análisis de la información empírica lograda en este estudio.

Se trata de abordar, en general, la descripción analítica de procesos y factores cuya intervención medió entre las condiciones iniciales y la situación de éxito de las UEI observadas, considerando, para ello, el contexto dentro del cual tuvieron lugar.

Es posible lograr una primera aproximación al tema a partir de la siguiente tabla, construida con base en la información proporcionada por los titulares de las UEI seleccionadas. En ella, se incorpora una mayor especificación del tipo de actividad de los establecimientos, a fin de facilitar la mención de casos particulares en el análisis que sigue.

Una lectura preliminar de dicha tabla, permite destacar que las posibilidades de desarrollo exitoso, constatables empíricamente, no son atribuibles, de manera alguna, únicamente a situaciones de crecimiento y expansión económica general, sino también a períodos en los cuales prevalecen condiciones recesivas o de estancamiento, pues así lo demuestra el hecho de que si bien la ma-

yoría de las unidades económicas (seis de un total de ocho) desarrollaron sus inversiones productivas dentro del marco de condiciones del Escenario A, las dos restantes lo hicieron en el marco del Escenario B.

Estas observaciones, sugieren la siguiente pregunta: ¿cuáles son los elementos que justifican la existencia objetiva de procesos de crecimiento y acumulación, en condiciones tan dispares como las perfiladas en la definición de los escenarios? Pregunta que, por cierto, se ubica entre los temas centrales de interés del presente estudio.

TABLA II.3
UEI POR RAMA DE ACTIVIDAD Y ESCENARIO EN
EL QUE TIENE LUGAR EL PROCESO DE
ACUMULACION

Rama de actividad	Escenario "A"	Escenario "B"
Total	6	2
Manufactura	5	1
Taller de sastrería I	1	-
T. de sastrería II	1	-
T. de confecciones	1	-
T. de carpintería	1	-
T. de cerrajería	-	1
T. de metalm. y fund.	1	-
Servicios	1	1
Rep. radio-tv	1	-
Reparación autmotriz	-	1

La existencia de una sucesión temporal de los escenarios, y su asociación a la antigüedad de las UE estudiadas, permite concluir que el período de inicio de operaciones no tiene suficiente fuerza explicativa para entender la existencia de acumulación. Podría afirmarse que, en cumplimiento de ciertos requisitos mínimos de carácter económico, el inicio de operaciones significa haber alcanzado la condición de posibilidad de experiencias exitosas de desarrollo, aunque no la garantía de su ocurrencia efectiva.

En el mismo sentido, la antigüedad puede ser considerada como un elemento coadyuvante, en tanto aporta con experiencia y conocimiento respecto al comportamiento de las principales variables económicas que afectan al sector, pero no como un elemento determinante, y, mucho más, si, como se verá más adelante, no existe, según los informantes, una diferencia muy grande entre el momento de la instalación de la unidad económica y el inicio de los procesos de crecimiento.

Lo anterior permitiría afirmar que, al margen del período de inicio de operaciones y, por tanto, de la antigüedad, existen otros factores que intervienen en la consolidación y desarrollo de las unidades económicas.

En este orden, la tabla comentada aporta aun con mayores elementos para el análisis. Se advierte, por ejemplo, que entre los establecimientos cuya acumulación se inscribe en el primer escenario, tienen presencia preponderante las unidades manufactureras (cinco de las seis consignadas en la rama, dentro de la muestra), y sólo una (de dos), perteneciente a los servicios. Entre las UEI del segundo escenario, en cambio, hay un taller manufacturero y un taller de servicios.

Lo dicho, apuntaría a apoyar la hipótesis de que algunas actividades manufactureras del sector (sastrerías, talleres de confecciones y carpinterías) no tendrían muchas opciones de crecer en medio de contextos recesivos de las características del segundo escenario; mientras que, por el contrario, algunas de ellas (como la metalmecánica), además de los servicios, tendrían mayores posibilidades de adaptación a diferentes situaciones.

La complejidad del tema tratado es grande; por ello, a fin de simplificar el análisis y evaluar, al mismo tiempo, la significación de las diferencias observables, de acuerdo al período en el cual se verificaron los procesos de acumulación, la exposición se ordenará en adelante, conforme a la distinción de las UEI, en dos grupos, a saber:

- **Unidades económicas exitosas de tipo 1 (UEE. 1)**, conformado por el conjunto de unidades seleccionadas, que además de su mayor antigüedad de funcionamiento (20 años en promedio), tienen en común el haber inscrito su proceso inicial de crecimiento en el mismo período y las mismas condiciones generales (Escenario A). Asimismo, el enfrentarse a la circunstancia de verse obligados a modificar pautas de comportamiento, a raíz de la configuración de un nuevo cuadro de condiciones generales (Escenario B).
- **Unidades económicas exitosas de tipo 2 (UEE.2)**, constituido por las unidades seleccionadas de más reciente creación (4 y 8 años), es decir, aquellas cuyo rasgo más saliente es haber logrado procesos de acumulación dentro de un contexto económico signado por características recesivas, (Escenario B).

Complementariamente, es necesario señalar que en el tratamiento de los distintos temas se reiterará con frecuencia el término "estrategias", al que se le asigna un carácter instrumental, y que no supone, necesariamente, la alusión a la conducta consciente y planificada de los sujetos; antes bien, y mucho más comúnmente, a un conjunto de reacciones, espontáneas o no, orientadas por una racionalidad que puede ir desde la resistencia para sobrevivir a la adversidad, hasta la pugna por mantener rasgos de crecimiento, pese a cambios coyunturales en el curso general de la economía.

En otro orden, el mercado, al ser un "espacio privilegiado" en el cual se manifiestan de manera más o menos inmediata las tendencias de los agentes económicos, constituye un factor de permanente consideración en el desarrollo de los diferentes temas del presente trabajo, no obstante su tratamiento específico en algunos acápite del mismo.

1. Procesos de acumulación y cambios de comportamiento de las UEE.I

a. Cambios en la dotación de capital

Si de principio se da por sentado que, al iniciarse las operaciones de los establecimientos informales, prevalecen las dotaciones precarias de capital, como un mecanismo de ahorro que posibilita el acceso de la fuerza de trabajo disponible al aparato económico, con ello se alude también al carácter simple o rudimentario de las tecnologías utilizadas en las unidades autogeneradas. La expresión más inmediata de este hecho es la existencia de bajos niveles de productividad de la mano de obra, por lo menos, como una tendencia dominante.

Lo anterior permite vincular la idea de la acumulación productiva de las UE y su lento proceso -fuertemente asociado al desarrollo de la estructura del mercado de inserción-, primero, con el cambio de las dotaciones dentro de un mismo perfil tecnológico; y, luego, superados ciertos límites cuantitativos, con la posibilidad del tránsito a formas más desarrolladas en los métodos y técnicas de trabajo, y/o a la innovación de los equipos. Estos son aspectos que intentará enfatizarse en el análisis que sigue.

El local de trabajo:

Pese a la ausencia de información precisa sobre sus implicaciones económicas en la evolución de los establecimientos estudiados, la inclusión del local de trabajo, como parte del análisis relativo a la dotación de capital, responde a su importancia como condición específica para el desenvolvimiento de cualquier actividad.

La información cualitativa disponible sugiere que la instalación de un taller dirigido al ejercicio de una actividad económica informal es, en realidad, la culminación de un proceso previo, que supone la práctica de oficios "a puertas cerradas" -como señalan los propios informantes, sobre todo de las ramas artesanales y de servicios.

Es decir, que las unidades económicas seleccionadas, tal cual hoy se las observa, han transitado por formas de funcionamiento "extralegales" -por no llamarlas clandestinas e ilegales, debido a que, formalmente, no tenían existencia jurídica-, para luego, por las exigencias de regularización de los vínculos con la demanda, proceder a una ubicación más o menos estable y reconocida socialmente. El proceso se remata con los trámites que dan vida y vigencia jurídico-legal a su actividad económica (se mencionó

este tema al abordar la modalidad de inserción mercantil al inicio de las actividades).

Entonces, desde la perspectiva de las actividades informales ya establecidas, la observación de las pautas de comportamiento en este primer grupo de casos permite apreciar, como rasgo generalizado, que el inicio de las operaciones se produjo en locales específicamente destinados para servir a las funciones económicas previstas, y conseguidos principalmente a través de la modalidad del arriendo o el contrato anticrético.

Sin variar sustancialmente este aspecto, salvo el taller de metalmecánica y fundición, que actualmente cuenta con local propio, prácticamente todas las unidades económicas registraron mejoras en la década de los años 70, sea en materia de mejor ubicación espacial, de mobiliario, u otras instalaciones complementarias.

Sin embargo, el cambio de escenario introducido por el desencadenamiento de la crisis, al iniciarse los años 80, condujo a la supresión de toda inversión en mejoras, o a la introducción de cambios poco relevantes para el funcionamiento de las unidades económicas.

La información lograda para el mes de referencia (mayo de 1988), muestra que el pago por concepto de alquileres varía en relación a la antigüedad del contrato y a la influencia del período hiperinflacionario. El caso de la propietaria del taller de confecciones, que actualmente paga Bs. 20 (alrededor de \$us.9) por su local de ventas, es uno de los ejemplos. En cambio, los otros dos establecimientos (T. de sastrería I y T. de reparaciones de radio y tv.) sufrieron reajustes y la fijación de tarifas en moneda americana.

El primero de ellos paga alrededor de \$us. 64, y el segundo, \$us. 106. El impacto de esas erogaciones en el ingreso bruto de cada unidad económica es de 15 y 21%, respectivamente.

Los contratos anticréticos, en cambio, por su carácter -entrega de un monto de dinero a cambio del usufructo de un inmueble por tiempo definido, transcurrido el cual, inmueble y dinero retornan a sus propietarios-, no tiene un impacto directo en los ingresos actuales de la unidad económica; pero, en la medida en que se trata de recursos logrados en el ejercicio de la actividad, son demostrativos de la existencia de una capacidad de ahorro que, dependiendo de la óptica con que se mire y de las alternativas entre las cuales elija el propietario de la unidad económica, redundan en el abaratamiento de los costos de funcionamiento. Para dar una idea: si el monto destinado a tal efecto, \$us. 1.500 en los dos casos encontrados (T. de sastrería I y T. de carpintería), fuera orientado a un depósito bancario a plazo fijo en moneda extranjera, el dinero resultante de los intereses no significaría más que \$us. 21 mensuales, suma muy inferior al monto de los alquileres actualmente vigentes que deberían pagar al asumir esa línea de conducta. No hay, por otro lado, información suficiente para saber cuánto representaría si tuviera un uso productivo.

La inversión en máquinas y herramientas:

La ausencia de registros contables entre los entrevistados dificulta enormemente la realización de cálculos que permitan establecer las relaciones de valor en los cambios. El Cuadro II.1 resume el resultado del proceso de inversiones en las UEE.1, a partir de estimaciones realizadas por los entrevistados. En él se establecen, por una parte, el valor de los activos fijos y el origen de los recursos; por otra, el estado de las máquinas y herramientas al

momento de adquirirlas; y la relación capital/trabajo con la cual operan actualmente.

CUADRO II.1
UEE.1: MONTO ACTUAL DE CAPITAL INVERTIDO.
ORIGEN, ESTADO DE LAS MAQUINAS O
HERRAMIENTAS Y RELACION CAPITAL
TRABAJO
(en \$us.)

Rama de actividad	Capital Invert.	Origen		Estado		Relación K/L (1)
		Util	Cred.	NVS	USAD	
Manufactura						
T. de sastrería	1.350	x	-	x	-	337,5
T. de sastrería	3.500	x	-	-	x	1.166,7
T. de confecc.	700	x	-	x	-	350,0
T. de carpinter.	4.000	x	x	x	-	1.000,0
Metalm. y fund.	20.000	x	x	-	x	5.000,0
Servicios						
Rep. radio-tv	2.500	x	-	x	x	833,3

(1) El cálculo de la relación K/L no incluye una estimación del capital de giro debido a las dificultades de precisar su ciclo de rotación (en los en que cuentan con él), y a la modalidad de trabajo con adelantos, en el 50% de los casos. Por otra parte, en el denominador se incluye al propietario de la UE, en la medida en que por definición de semiempresario éste es, además, un trabajador directo.

Nota: El tipo de cambio, vigente a momento de la entrevista era de Bs. 2,35 por dólar americano.

El Cuadro anterior permite concluir, además, los siguientes aspectos:

- tanto el monto de capital invertido, como la relación capital/trabajo, por unidad económica, revelan la existencia de fuertes disparidades entre las ramas, y al interior de las tres más representadas, lo que llevaría a reconocer niveles de éxito diferenciales;
- en otros términos, la información del Cuadro demuestra que, si bien todas las UEI seleccionadas tuvieron la posibilidad de ampliar sus dotaciones de capital, la tuvieron en diverso grado, sin contar con que, junto a ello, hubo actitudes diferenciadas frente a la inversión. Sin embargo, esta afirmación debe también ser matizada por los cambios de comportamiento atribuibles a la modificación del Escenario. En la producción de prendas de vestir, por ejemplo, prácticamente todos los entrevistados declaran haber vendido parte de sus máquinas. La ausencia de datos confiables en relación a esta materia, atenta contra la posibilidad de establecer relaciones de magnitud en el proceso de los cambios;
- asimismo, se evidencia claramente que todos los establecimientos recurren a los ingresos generados en el desarrollo de la propia actividad, para la realización de inversiones en activos fijos. En este sentido, la falta de acceso a recursos de capital, observada por otros estudios, se confirma por la existencia de un único caso de crédito bancario y la presencia de otro, que demuestra la opción alternativa del sector en su conjunto de recurrir a prestamistas;
- el estado de las máquinas y herramientas al momento de

adquirirlas, revela que las unidades exitosas de este grupo tienen cierta preferencia por comprarlas nuevas. Sin embargo, destaca que las unidades más capitalizadas, una de la rama metal-mecánica y otra de la producción de prendas de vestir, basaron su estrategia de crecimiento en la adquisición íntegra de equipos usados.

Respecto a la vinculación de los niveles de capitalización con los ingresos generados por la actividad en el momento actual, el Cuadro II.2 destaca que, aunque existe una relación positiva entre capital disponible e ingresos brutos, su comparación con los ingresos netos antes del pago de impuestos no verifica la misma tendencia. Esto permite suponer que existen costos de funcionamiento diferenciales, asociados, indudablemente, al fuerte impacto recesivo del mercado en la mayoría de las ramas, lo que obliga al mantenimiento de capacidad ociosa, y al despliegue de diversas actitudes orientadas al ahorro de los principales componentes del costo de funcionamiento, como el empleo de mano de obra -que se analiza en un acápite posterior-, la utilización o no de capital para la compra de materias primas e insumos, o el aprovechamiento de las inversiones realizadas en el pasado, para impulsar más decisivamente cambios en el perfil tecnológico de la unidad económica.

Con referencia a lo dicho en el párrafo anterior, resulta importante mencionar que tanto el primer taller de sastrería consignado en el Cuadro, como el taller de carpintería y el de metalmecánica y fundición, previeron la innovación de su capital fijo y el cambio de sus sistemas de trabajo, con resultados distintos en el actual escenario de mercado y funcionamiento económico general.

CUADRO II.2
UEE.1: MONTO ACTUAL DE CAPITAL INVERTIDO
E INGRESOS BRUTOS Y NETOS MENSUALES
POR UNIDAD ECONOMICA
(en \$us.)

Rama de actividad	Capital Invert.	Ingreso Bruto a)	Ingreso Neto b)	Relación b/a (%)
Manufactura				
T. de sastrería I	1.350	302	106,5	35,3
T. de sastrería II	3.500	443	86,0	19,4
T. de confecc.	700	531	298,0	56,1
T. de carpinter.	4.000	623	149,0	23,9
Metalm. y fund.	20.000	2.036	837,0	41,1
Servicios				
Rep. radio-tv	2.500	426	140,0	32,9

Nota: La tercera columna b) registra el ingreso neto antes de impuestos.

En el primer y segundo casos, se recurrió a la disposición de máquinas semindustriales que habían servido para responder a la creciente demanda durante la década pasada, para, esta vez, desdoblar la modalidad tradicional de trabajo, basada en el sistema de encargo, y experimentar la producción en serie, adelantándose a la demanda.

En el tercer caso, la estrategia fue pasar de la producción de estructuras metálicas para clientes particulares, a la producción de maquinaria liviana, como homogeneizadoras de café, además de partes y piezas fundidas o torneadas, para un número reducido de empresas del sector capitalista.

A decir de los datos de ingreso neto y su vinculación al costo de la canasta básica, calculada en alrededor de Sus. 171,5 para el mes de mayo de 1988, resulta ya evidente que, sin considerar otros factores mencionados, el único establecimiento que logra mantener sus condiciones de crecimiento es el taller de metalmecánica y fundición. Los anteriores, junto al resto de unidades registradas en el Cuadro que se comenta, no logran, en el nuevo escenario, mantener los niveles de éxito logrados en la pasada década, pues todos ellos están imposibilitados de realizar nuevas inversiones, destinando sus recursos al consumo inmediato de reproducción de su unidad familiar, principalmente.

El capital de giro:

El comportamiento en relación a la dotación de capital de giro, puede ser uno de los elementos explicativos del éxito de las unidades económicas. En este orden, la Tabla II.4 destaca la existencia de actitudes similares en el período de crecimiento. Prácticamente, todas las unidades seleccionadas se propusieron crear un fondo de recursos a ser utilizado como capital de trabajo, bajo el criterio de lograr independencia respecto de los clientes, "para dar continuidad al trabajo...", según afirma un artesano.

Sin embargo, el cambio de escenario producido con el desencadenamiento de la crisis, introduce nuevas pautas de conducta de los sujetos.

Mientras unos complementan el empleo del capital de giro propio con el retorno al sistema de los adelantos del cliente, otros se mantienen utilizando únicamente sus recursos.

Aquí, las explicaciones son diversas. Entre los que siguen la primera opción hay quienes al descapitalizarse por efecto de la drástica contracción del mercado, paralelamente a la mantención

de los compromisos laborales y gastos de reproducción familiar, no encuentran otra alternativa de sobrevivencia en la actividad que el recurso a los adelantos; tal el caso del taller de sastrería y el del taller de carpintería.

Al otro extremo está el caso del taller de metalmecánica y fundición, que recurre actualmente a la complementación del capital de giro propio con los adelantos, en la perspectiva de disminuir su empleo en la compra de materia prima para encargos de particulares o empresas que aceptan esa modalidad de trabajo, y destinar una mayor cantidad de los mismos a acelerar el proceso productivo orientado a la satisfacción de la demanda de empresas que no lo aceptan y que tienen requerimientos continuos.

TABLA II.4
UEE.1: EVOLUCION DE LA DISPONIBILIDAD DE
CAPITAL DE GIRO POR UNIDADES
ECONOMICAS

Rama de actividad	Inicio	Fase Interm.	Actual
Manufactura			
T. de sastrería	adelantos	propio	adel + prop.
T. de sastrería	adelantos	propio	propio
T. de confecc.	propio	propio	propio
T. de carpinter.	adelantos	propio	adel + prop
Metalm. y fund.	adelantos	propio	adel + prop
Servicios			
Rep. radio-tv	adelantos	propio	propio

Actualmente , es una vez más el tipo de inserción al mercado el que condiciona las estrategias entre los que utilizan capital propio. Los talleres de sastrería y de servicios de reparación inscritos bajo esta modalidad de trabajo señalan que, aunque continúan bajo el sistema de pedidos, la disponibilidad de capital de trabajo propio les merece una mayor confianza de los clientes, con los cuales mantienen una relación privilegiada en comparación a otros establecimientos. El taller de confecciones, en cambio, no tiene alternativa, pues desde el inicio de operaciones trabaja con capital propio, orientando su producción a la venta directa a un mercado anónimo, de cuyas fluctuaciones depende. Este establecimiento llegó a tener cuatro máquinas, y hoy solamente cuenta con una.

En general, las estrategia en cuanto a la dotación de capital en el escenario recesivo, pueden ordenarse de la siguiente manera:

Estrategias defensiva (T. de confecciones), que implicarían:

- la reducción de los niveles de actividad al mínimo, de acuerdo a la capacidad de absorción del mercado al que asiste la UE, lo que supondría la salvaguarda contra los incrementos de costos por mantención de niveles importantes de capacidad ociosa de la maquinaria, optando por la venta de las que se consideren excedentarias;
- mantención de un capital de giro mínimo necesario para sustentar los niveles actuales de venta.

Estrategias progresivas (T. de sastrería I y II, y T. de carpintería), que tendrían como regularidad:

- mantención de equipos adquiridos en fases previas, o venta de un mínimo de ellos;
- experimentación de sistemas de producción en serie o proclividad a hacerlo, con base en el empleo de equipos innovados en el pasado;
- recurrencia a los adelantos para modalidades de trabajo a pedido, y utilización de capital de giro propio para la producción orientada a consumidores anónimos.

Estrategias de crecimiento (T. de metalmecánica y fundición, y T. de reparaciones de radio y tv.), cuyas características serían:

- mantención íntegra de equipos de trabajo y tendencia a la innovación, sea mediante la reposición de maquinaria y/o herramientas que sufren "desgaste moral", o mediante el empleo de la inventiva para producir equipamiento dentro de la rama específica, si no es en una perspectiva de diversificación;
- utilización de capital de trabajo propio, y/o complementación con el proveniente de adelantos, sin sujeción estricta a las posibilidades del cliente, salvo en casos de fuerte inversión necesaria en la compra de materiales.

b. Cambios en la organización del trabajo y la producción

Tamaño y organización del trabajo:

Una manera de acceder a la indentificación de cambios en la organización del trabajo es el tamaño de la UEI y sus variaciones en el tiempo. En el Cuadro que se presenta a continuación se

registra el número de ocupados de cada establecimiento, en tres momentos: al inicio de actividades, en el período de crecimiento, y al momento de realización de la entrevista.

El primer parámetro de comparación es, obviamente, la situación inicial ya destacada en la primera sección de este capítulo: por una parte, la disparidad inicial de tamaño; y, por otra, a partir de lo anterior, la existencia de dos formas distintas de organizar el trabajo, la forma de organización familiar (talleres de confecciones, carpintería y servicios), y la forma de organización semiempresarial (los dos talleres de sastrería y el taller de metalmecánica y fundición). A partir de ese doble carácter de la situación inicial, se establecen modificaciones posteriores de tamaño, implicando, en algunos casos, el cambio cualitativo de la organización del trabajo.

CUADRO II.3
UEE.1: EVOLUCION DEL EMPLEO DE MANO DE OBRA POR UNIDADES ECONOMICAS

Rama de actividad	Inicio	Fase de crecimiento	Actual
Manufactura			
T. de sastrería I	5	6	3
T. de sastrería II	2	9	2
T. de confecc.	0	4	1
T de carpinter.	0	8	3
Metalm. y fund.	2	7	3
Servicios			
Rep. radio-tv	0	2	1

NOTA: Los datos no incluyen al propietario de la unidad económica.

De hecho, el aumento de tamaño en unidades de trabajadores por cuenta propia, por la vía del empleo de asalariados, implica una modificación sustantiva de sus pautas de organización laboral; significa el paso de una forma de organización no capitalista a la de tipo semiempresarial que, al menos teóricamente, es una forma transicional hacia la definición de las relaciones del capital.

La evolución del tamaño de cada UE desde la situación inicial, pasando por la fase de crecimiento hasta la situación actual, evidencia que, en general, el período de mayores inversiones productivas vino acompañado de una ampliación del número de efectivos. Pero, de igual manera, el cambio a un escenario de características recesivas, que refleja la situación actual de la economía, implicó, sin excepciones, aunque en diverso grado, la disminución del número de trabajadores por establecimiento.

La observación de los cambios ocurridos en la organización del trabajo, entre el inicio de las actividades y el período de crecimiento, no deja lugar a dudas respecto a que, si bien la organización familiar o semiempresarial en el inicio no es decisiva para la emergencia de procesos de acumulación, el empleo de mano de obra asalariada aparece como una regularidad de la situación de éxito en todas las unidades económicas seleccionadas.

Complementariamente, vale la pena señalar que, en los casos estudiados, el tamaño máximo alcanzado por las distintas unidades económicas no revela dependencia o relación directa con la situación organizativa inicial. Talleres de la manufactura que habían comenzado sus actividades organizándose bajo formas familiares, unipersonales en rigor, llegaron a contar, hacia mediados de los años 70, con un número de trabajadores próximo, a veces mayor, al de los que tenían, de principio, algún grado de asalari-

riamiento, e incluso crecieron.

Ahora bien, es cierto que, así como el tamaño de la unidad económica al inicio es extremadamente pequeño, las cifras de empleo de mano de obra en los mejores momentos no llega a rebasar las diez personas, incluido el propietario. Los establecimientos registrados tienen un promedio de seis trabajadores en ese período.

La conclusión más visible que se desprende del análisis anterior apunta a que, de modo generalizado, existen dos comportamientos básicos en el empleo de mano de obra: contratación de trabajadores adicionales cuando hay períodos de expansión de la demanda, y despidos, cuando hay coyunturas de recesión.

Sin embargo, es importante mencionar los elementos sobre los que se asienta esa lógica de contratación-despido, regulada por el comportamiento de la demanda para cada bien o servicio:

Cambios de tamaño en la UEI y funcionamiento del mercado laboral subsidiario:

En el primer capítulo se han mencionado algunos rasgos característicos de lo que se propuso llamar "mercado laboral subsidiario". Bajo esa referencia general pueden determinarse elementos de especificación aún mayor, recurriendo a la observación de los casos exitosos del grupo 1. El análisis en relación al tema podría resumirse de la siguiente manera:

- la contratación de fuerza de trabajo en las unidades semiempresariales seleccionadas se realiza a partir de acuerdos orales y directos entre las partes;

- no se especifica el tiempo de duración del contrato;
- la forma más usual de pago de salarios es el sistema de destajo, que a su vez implica la ausencia de definición de horario de trabajo y de pago de horas extras;
- el nivel de salarios se fija de acuerdo a los vigentes en el oficio para determinado nivel de calificación y destreza;
- al momento de la contratación, no hay ningún compromiso de pago de los beneficios sociales previstos por ley.

No es difícil comprender, a partir de esos pocos rasgos, la enorme fragilidad de la situación laboral de los trabajadores en relación de dependencia. Inestabilidad, horas extraordinarias inadecuadamente remuneradas, y ausencia de beneficios sociales, son la consecuencia inmediata de la modalidad de vínculo que se establece entre oferta y demanda de fuerza de trabajo.

Paradójicamente, esta situación, lejos de convertirse en motivo de fuertes conflictos entre propietarios del pequeño capital y del trabajo, es una forma de contacto que cuenta con legitimidad social. El régimen de contratación es aceptado por las partes; sin embargo, es importante añadir que ello parece justificarse debido a que:

- Junto con las características contractuales de carácter general, existe un acuerdo sobreentendido relativo a la asunción de los costos de aprendizaje del operario, por cuenta del dueño de la unidad económica. De una parte, lo anterior redundaría en beneficios para el trabajador quien, transcurrido el período de entrenamiento, puede, y normalmente lo hace, abrir su propio

taller; así lo afirman prácticamente todos los entrevistados. De otra parte, la relación que se establece entre propietario de la unidad económica y trabajador no muestra un desarrollo importante de oposición de intereses; se abre un marco de solidaridad entre maestro y operario (o aprendiz), donde el primero tiene un ascendiente de tipo patriarcal sobre el segundo que, a su vez, debe obediencia a su maestro.

- El sistema de trabajo a destajo desplaza las decisiones sobre horario, intensidad y continuidad laboral, a la esfera de intereses del propio trabajador dependiente, quien varía y acomoda su conducta de acuerdo a las fluctuaciones de la demanda, a la existencia o no de trabajo en el taller. Esta determinación aparece, pues, como totalmente ajena a la responsabilidad del dueño de la unidad económica, como un hecho externo frente al cual ambos, propietario y trabajador, se unen para compartir la misma suerte. Si la actividad decae, el trabajador tiende a buscar trabajos adicionales, como arreglos, a veces, utilizando herramientas y equipos del taller, con la venia del maestro. Este asume tal concesión como una suerte de mecanismo compensatorio.
- La disminución del número de trabajadores en la unidad económica supone la vigencia de mecanismos compensatorios durante algún período previo, al que sucede el agravamiento de situaciones recesivas en la actividad, como condición extrema frente a la cual, semicompensario y trabajador, rescinden el acuerdo de trabajo. Pero, se trata de una rescisión que asume la forma de un "alejamiento voluntario del trabajador", por tiempo indeterminado, y no de un "despido"; por tanto, carente de las experiencias traumáticas, conflictos y ruptura de las relaciones obrero patronales, propias del sector empresarial.

- Estos comportamientos se expresan, regularmente, en relación a las fluctuaciones de la demanda. Las unidades económicas aumentan o disminuyen el número de sus efectivos, eligiendo por lo general, entre las mismas personas que han hecho su escuela en el taller. Es decir que, como parte de este mismo mercado laboral subsidiario, existe una mano de obra que unas veces es absorbida por la dinámica de los establecimientos semiempresariales, y otras, es desplazada como fuerza de trabajo redundante. Lo peculiar aquí es que no se trata de fuerza de trabajo en general, como se da en el caso del mercado laboral típicamente capitalista, sino de mano de obra con nombre y apellido, vinculada a esa dinámica fluctuante con uno sólo o muy pocos talleres, pues no existe absoluta libertad de movimiento de la mano de obra entre ramas y dentro de una misma rama. **Se trata entonces, de fuerza de trabajo redundante para cada establecimiento semiempresarial, de una especie de ejército de reserva para cada uno de ellos.** Es común oír decir a los semiempresarios que "cuando hay trabajo, llamo a mis operarios antiguos; así, les hago compartir también...".
- En otro orden, es importante destacar, junto a las consideraciones previas, el hecho de que la tendencia de las unidades económicas durante el período de crecimiento fue a mantener mano de obra permanente, mejorando, además, las condiciones de contratación, como el pago de aguinaldo o la concesión de vacaciones. Los niveles más altos de empleo se mantuvieron entre cuatro y ocho años.

Actualmente, por el contrario, el 50% de la mano de obra de los talleres es eventual.

Ambos comportamientos, apoyarían la hipótesis de que

mientras mayor sea el nivel de permanencia de los establecimientos en una situación de crecimiento y expansión, mayor será la tendencia a estabilizar y mejorar las relaciones contractuales de la unidad económica con la mano de obra dependiente; y, consecuentemente, también apoyarían al cumplimiento de regulaciones legales en la materia.

- Desde la perspectiva esbozada, parece contraproducente que se pretenda que las UEI cumplan desde un principio con la legislación laboral, en pie de igualdad con la empresa capitalista.

Aunque, como se verá posteriormente, existen niveles de cumplimiento de las normas en materia laboral, las declaraciones de los entrevistados convergen, desde diversas perspectivas, en la idea de que debería existir un régimen atenuado, sobre la base del reconocimiento de las peculiaridades del sistema de contratación de mano de obra, en los cuales sea posible advertir algunos mecanismos de compensación. Algunos de los entrevistados señalan: "... difícil cumplir con todos los beneficios;... hay acuerdo no explícito con los operarios" (T. de sastrería I); "no se puede comparar al sector con la gran empresa. Se necesita una Ley específica;... de todas maneras, yo compenso permitiendo a los operarios trabajar por su cuenta las composturas que llegan al taller" (T. de sastrería II); "no hay capacidad de pago, además los operarios son eventuales..." (T. de confecciones); "el negocio no da para cubrir todo, pero compenso permitiendo al operario llevarse trabajos a domicilio utilizando mis equipos..." (T. de reparaciones de radio y t.v.).

Crecimiento de la UEI y proceso de trabajo:

La incidencia del aumento de tamaño de la UEI, en el cambio del

perfil organizativo del proceso de trabajo, no muestra un comportamiento uniforme en los casos estudiados. Las diferencias más notables se dan entre ramas de actividad.

Por ejemplo, en la fabricación de prendas de vestir, considerada como conjunto, existe una marcada especialización de la mano de obra en la realización de determinado tipo de prendas. Se observa, así, en un mismo taller, pantaloneros, vestoneros, chalequeros; o bien, chamarreros, camiseros, etc. Siendo ésta la situación general de desarrollo de la actividad dentro de la rama en cuestión, el crecimiento de la unidad económica permite fortalecer las tendencias a la especialización y, por tanto, a la división del trabajo y a la experimentación de la producción en serie. Ese fue el caso del taller de sastrería I, que, sobre la base de los conocimientos especiales de la mano de obra (pantaloneros), incorporó maquinaria semindustrial. De igual manera, una mayor especialización del trabajo trae consigo la posibilidad de la desagregación espacial del proceso, esto es, la posibilidad de aprovechar el sistema de contratación de trabajadores domiciliarios, particularmente en coyunturas recesivas como la presente. Bajo esta modalidad, la relación con el taller se garantiza por la dotación de la materia prima, además de la concepción, diseño y corte de las prendas, que son ejecutados por el maestro.

Es importante relieves aquí, que el trabajo domiciliario de carácter eventual vinculado a la modalidad del destajo, representa una manera importante de ahorrar capital de trabajo manteniendo gran flexibilidad frente a incrementos súbitos y de muy corto plazo en la demanda y con un mínimo de trabajadores dentro del taller.

En el establecimiento de carpintería en madera, pese a haber contado con ocho trabajadores en su momento de mayor dina-

mismo, no se produjeron cambios sustanciales en el proceso de trabajo. Cada operario realiza su obra de principio a fin, exceptuando la concepción y diseño, que realiza el semiempresario según las especificaciones del cliente, si es el caso, o según la orientación de la demanda.

Salvando las diferencias, la rama de los servicios, representada por un sólo taller en la muestra seleccionada, evidencia un comportamiento similar. Todos los trabajos se realizan bajo la directa supervisión del maestro; no hay funciones especializadas.

Se podría decir que el taller de metalmecánica y fundición representa el caso más peculiar. En él se observan cambios sustantivos desde el inicio de sus actividades hasta el presente. En la fase de crecimiento se produce el tránsito de un taller de construcción de estructura metálicas para la demanda diversificada de clientes particulares, a un taller que complejiza sus funciones, combinando la tornería, la introducción de la forja y fundición, hacia la fabricación de piezas de maquinarias para la industria, e inclusive, como ya se señaló, hacia la fabricación de maquinaria liviana. Como es obvio, los requerimientos de la fase de expansión condicionaron un gradual proceso de especialización fijando ciertos puestos de trabajo al desarrollo de funciones específicas, y ordenando el proceso de trabajo en su conjunto. Pese a la situación general recesiva de la economía, y la disminución del número de efectivos en la unidad económica, este taller mantiene la división del trabajo según las siguientes especialidades: **fundición**, donde se realizan las tareas de matrizado, moldeado y colado o vaciado; **tornería o maquinado** de las piezas; y, **mecánica de armado**, donde se arman máquinas, piezas, etc., dándoles el acabado respectivo.

Al mismo tiempo y complementariamente a lo dicho, los tres

trabajadores con los que actualmente cuenta este taller son permanentes y reciben salario mensual, además de beneficios, como aguinaldos y vacaciones. Ello obedece a la consideración de que, con trabajo eventual, no sería posible mantener el ritmo de la actividad y la atención de los compromisos de trabajo.

De igual manera, pese a que hay todavía un importante vínculo del semiempresario con las labores productivas de la pequeña planta, se advierte, al menos en términos de concepción, una perspectiva más clara de gestión especializada del propietario en las tareas administrativas, de mando y control del proceso de trabajo.

c. Inserción al mercado y cambios de comportamiento

Se ha hecho referencia a las características de inserción inicial de las UEI al mercado. Importa ahora destacar la modificación de las condiciones de mercado como consecuencia del cambio de escenario, y las implicaciones que ello tiene en el despliegue de determinadas estrategias orientadas a remontar la crisis.

Cambios en la estructura del mercado:

En el primer escenario, se advertía, como punto de partida, una ampliación importante de la demanda total, producto del período de "auge" de la economía nacional reflejada en la expansión de la masa de salarios, vinculada, de manera importante, al crecimiento de sectores medios (empleados públicos), y, también a la expansión de la capacidad de gasto de los trabajadores del propio SIU.

El ensanchamiento de la demanda total tiene claras manifestaciones en la ampliación del mercado para productos artesanales (como la producción de prendas de vestir, el armado de estructura metálicas vinculado al crecimiento de la construcción privada, y la carpintería, sea de muebles o de construcción) y para los servicios de reparación (fundamentalmente, electrodomésticos).

Se trataba, pues, de condiciones favorables de inserción en mercados diferenciados o en estratos débiles de estructuras oligopólicas estables. Es evidente que, en los casos estudiados, fue bajo esas condiciones que se dió inicio a las operaciones económicas.

Salvo el taller de confecciones, las demás UEI producían por encargo de clientes particulares, dentro de mercados segmentados (mueblerías y servicios de reparación), o de mercados en los que no existía, tradicionalmente, oferta similar de empresas grandes (sastrerías, armados metalmecánicos a medida).

Sin variar el asiento principal en el tipo de inserción descrito, el período de crecimiento reflejado por el Escenario A, permite ya la introducción de algunos cambios, como las experiencias cautelosas de producción en serie para mercados anónimos, en el caso de los dos talleres de sastrería y del taller de carpintería; o, también, el inicio de vínculos con empresas privadas o públicas, que se complementan con los encargos de clientes particulares, en el caso del taller de carpintería y el de metalmecánica y fundición. La siguiente tabla resume, en parte, los señalamientos previos en relación al tema:

TABLA II.5
UEE.1: CAMBIOS DE INSERCIÓN AL MERCADO DE BIENES

Rama de actividad	I n i c i a l			A c t u a l		
	Clientes Part.	Empr.	Mer-cado	Clientes Part.	Emp.	Mer-cado
Manufactura						
T. de sastrería	x	-	-	x	-	x
T. de sastrería	x	-	-	x	-	-
T. de confec.	-	-	x	-	-	x
T. de carpinter.	x	-	-	x	x	x
Metalm. y fund.	x	-	-	-	x	-
Servicios						
Rep. radio-tv	x	-	-	x	-	-

Con el transcurso del tiempo, el inicio de la presente década trae consigo manifestaciones cada vez más abiertas de crisis; manifestaciones que caracterizan al Escenario B, y los intentos de aplicación de correctivos, a través de sucesivas medidas de política económica que la complementan.

En el mismo orden, el fenómeno hiperinflacionario característico de la crisis en los primeros años, había abatido la capacidad de compra de los asalariados, había encarecido los costos de producción y funcionamiento de las UEI, se habían reducido también, como consecuencia de lo anterior, los niveles de actividad y la capacidad de compra de los trabajadores del propio SIU, en un

proceso de acumulación circular con efectos recesivos para la mayoría de las ramas de actividad.

Las medidas de política económica, particularmente las impulsadas por el actual gobierno, introducen modificaciones importantes en el cuadro general. En especial, pero no únicamente, las medidas de relocalización, de congelamiento salarial y de libertad de comercio interno y externo, contribuyen de manera importante a:

- Generación de efectos similares a los de un avance de empresas oligopólicas nativas sobre áreas de mercado antes no cubiertas, como consecuencia de la introducción, legal o ilegal, de bienes de manufactura industrial externa. Tal el caso de ramas y subramas vinculadas a la confección de prendas de vestir, fabricación de calzados, elaboración de alimentos, etc.
- Aunque es un fenómeno que se gesta en la década del '70 con la apertura de innumerables pequeñas empresas de confecciones de alta composición técnica de capital, de propiedad de inmigrantes subcoreanos, la actual apertura a la libre importación y al contrabando refuerza tendencias al cambio en las preferencias y hábitos de los consumidores. Un ejemplo de ello es que el vestón (más comunmente llamado saco), confeccionado en talleres de sastrería, ha dejado de ser una prenda de uso común, y ha sido sustituido por prendas más livianas, confeccionadas en serie, dentro o fuera del país: chamarras o camperas de todo tipo, generalmente en material acrílico, pero de buena presentación y precio muy bajo.
- Al devastador efecto de la competencia de precios, basada en los

diferenciales de productividad de las empresas que introducen sus productos en el mercado nacional, hay que añadir el incremento de la competencia de talleres artesanales abiertos, sea por operarios antiguos, desplazados de unidades semiempresariales, o por mano de obra relocalizada (un cuadro más amplio en relación al tema de los efectos de la Nueva Política Económica fue presentado en el primer capítulo de este mismo estudio).

Estrategias de inserción ante el cambio de escenario:

La Tabla II.5 ilustra las tres formas básicas que asumieron las estrategias de inserción de las UEI al mercado, a saber:

Estrategia de diversificación: se trata de la complementación de la producción por encargo de particulares, con la producción por encargo de empresas y la producción de bienes para un mercado anónimo, adelantándose a la demanda. Esta estrategia, seguida por el taller de sastrería I y el taller de carpintería, tiene un carácter progresivo en tanto pretende afianzar condiciones de crecimiento, con base en experiencias de períodos anteriores.

Estrategia de selección: involucra al segundo taller de sastrería y al de reparación de radio y tv, e implica la mantención del sistema de trabajo por encargo de particulares, aunque estableciendo relación privilegiada con una clientela selecta. El mecanismo aquí es el de la mejora de la calidad y el precio de los bienes o los servicios producidos (prestados).

Estrategias de cambio y consolidación: constituye el único caso claro de consolidación para el crecimiento representado

por el taller de metalmecánica y fundición. Se trata del afianzamiento de relaciones de mercado con empresas industriales, dejando atrás el sistema de producción para una clientela diversificada de personas particulares. Esta nueva modalidad de vínculo con el mercado, que podría implicar una subordinación de las posibilidades de crecimiento de la UEI a la evolución de las empresas formales a las que atiende, no parece presentarse como una limitación, en la medida en que la iniciativa del semiempresario en cuestión se orienta ya a la búsqueda de nuevas relaciones con el sector agropecuario a partir de la producción experimental de bombas de agua y la perspectiva de producir otros aparejos y maquinaria agrícola con tecnologías intermedias.

Es importante señalar que en los casos de vinculación a mercados conformados por empresas públicas o privadas, no se advirtió ninguna limitación derivada de la condición de legalidad o ilegalidad, en el aspecto constitutivo o de funcionamiento, de las UEI seleccionadas para este estudio.

d. *Ingresos brutos, costos y ganancias*

El tratamiento del tema de este inciso, comporta una serie de dificultades motivadas por la ausencia de sistemas de contabilidad que permitan establecer cálculos más precisos y confiables en los resultados del funcionamiento de la UEI.

Por ello, las estimaciones realizadas se refieren a datos proporcionados para el último mes, con el inconveniente de no ser representativo del comportamiento de las variables consideradas en el resto del año, pues el período de referencia de la entrevista (mayo de 1988), se inscribe en un momento de habitual descenso

de actividades en la mayoría de las ramas (véase Cuadro II.4).

CUADRO II.4
UEE.1: INGRESO BRUTO, COSTOS DE
FUNCIONAMIENTO Y UTILIDADES DEL
ESTABLECIMIENTO
 (en \$us.)

Rama de actividad	Ingreso bruto	Costos de funcionam.	Ingreso neto a)	Relación % a/canasta
Manufactura				
T. de sastrería I	302	201	101	59,0
T. de sastrería II	443	362	81	47,0
T. de confecc.	531	233 1/	298	174,0
T. de carpinter.	623	474 1/	149	87,0
Metalm. y fund.	2.036	1.199 1/	837	488,0
Servicios				
Rep. radio-tv	426	320	106	62,0

1/ se trata de unidades que no cumplieron con sus obligaciones tributarias en el mes de referencia (mayo de 1988).

El cálculo de costos, incluye los impuestos para todas las UEE.1 restantes.

NOTA: El costo estimado de la canasta familiar básica para una familia de cinco personas ascendía a Bs. 403 (aproximadamente \$us. 171,5) en el mes de mayo de 1988. La cuarta columna expresa la relación porcentual entre el ingreso neto de los establecimientos y el costo de esa canasta.

Considerando los recaudos anotados, las cifras del Cuadro anterior sugieren algunas conclusiones importantes:

- Las UEE que se analizan muestran una amplia disparidad de utilidades (ingreso neto, en el Cuadro), explicable, principalmente, por los diferenciales de costos con que trabajan, por los niveles diferenciales de capacidad instalada ociosa, y por la productividad de la mano de obra, también variable entre ramas y dentro de ellas.
- La relación de los ingresos netos, con el costo de la canasta básica, calculada para una familia de cinco miembros, evidencia que los niveles de reproducción de las UEE consignadas en el Cuadro son, con diferente grado, insuficientes en la mayoría de los casos. De las distintas ramas de actividad consideradas, sólo los talleres de confecciones y de metalmecánica -este último muy por encima del primero- logran utilidades que admitirían actualmente la posibilidad de reinvertir.
- Con estos elementos, parece lícito afirmar que, bajo las condiciones actuales de la economía, una mayor carga debida al cumplimiento estricto de las obligaciones legales sería, con excepción de los dos talleres de mejores ingresos, condenar a la desaparición a la mayor parte de las unidades económicas que tuvieron éxito en el pasado.

Con referencia a la última afirmación, se ha construido una tabla que intenta mostrar, de manera sencilla, el nivel de cumplimiento de las disposiciones legales vinculadas al funcionamiento de las UEI (véase Tabla II.6).

La modalidad de construcción de la misma fue una opción ante la imposibilidad de asumir el ingreso del mes de referencia como representativo del promedio observable en el año. Se conoce, por las declaraciones de los entrevistados, que el pago de los beneficios con que cumplen se realiza con recursos provenientes de la elevación estacional de la demanda cada fin de año, de modo que la consideración de esos ingresos también tendría como efecto una elevación del promedio mensual que, en este caso, no se conoce. De ser así, se habría podido estimar de modo confiable el impacto presunto, resultante de cumplir con todas las disposiciones legales. Por lo demás, realizar ese cálculo con las cifras disponibles de ingreso, habría significado sobreestimar el impacto negativo y las conclusiones correspondientes.

Bajo las consideraciones anteriores, el análisis de la información proporcionada por la Tabla II.6 permite observar que existen tres unidades económicas que no cumplen con el pago de sus contribuciones tributarias, dos de ellas registradas en el RTG, y una en el RTS.

La comparación de ingresos y canasta familiar (Cuadro II.4) con la información sobre el cumplimiento de las obligaciones tributarias, permite afirmar que ni el taller de confecciones ni el taller de metalmecánica y fundición tienen dificultad real para cumplir con la norma sustantiva. Es decir, su situación sugiere la posibilidad de una evasión deliberada de disposiciones legales.

La observación de lo que ocurre en materia de obligaciones legales de carácter laboral, orienta algo más acerca de la conducta de los semiempresarios analizados.

Aquí, se advierte que la tendencia dominante, modal, es el cumplimiento del pago de aguinaldos y vacaciones (38% de cum-

plimiento, que resulta de sumar el porcentaje correspondiente a la columna de cada respuesta afirmativa). Las situaciones restantes son muy dispares, y van desde el incumplimiento total (T. de confecciones), al sólo pago de aguinaldos (T. de sastrería I), llegando, finalmente, al cumplimiento de aguinaldos, vacaciones e indemnizaciones (60% del total de las obligaciones laborales) en el caso del taller de metalmecánica y fundición. En ningún caso se cumple con la afiliación a sistemas de provisión y seguridad social.

TABLA II.6
UEE.1: GRADO DE CUMPLIMIENTO DE
OBLIGACIONES LEGALES EN EL
FUNCIONAMIENTO

Rama de actividad	Tributarias		Laborales (1)			CNSS 40%
	RTS.	RG.	Aguin. 22%	Vacac. 16%	Indemn. 22%	
Manufactura						
T. de sastrería I	Si	-	Si	No	No	No
T. de sastrería II	Si	-	Si	Si	No	No
T. de confecc.	-	No	No	No	No	No
T. de carpinter.	-	No	Si	Si	No	No
Metalm. y fund.	No	-	Si	Si	Si	No
Servicios						
Rep. radio-tv	-	Si	Si	Si	No	No

- (1) Las obligaciones laborales consideradas constituyen, según la norma adjetiva, el 37% de la planilla mensual de toda unidad económica. Si se considera esa cifra como el 100% de los aportes que debe realizar cada UEE, ello supondría que la participación del pago por concepto de aguinaldos, vacaciones, provisiones para indemnizaciones y los aportes patronales para seguridad social, sería de 22%, 16%, 22% y 40%, respectivamente.

NOTAS: RTS.- Régimen Tributario Simplificado.
RTG.- Régimen Tributario General.

Estos datos demuestran que, de modo general, la sujeción a las normas sustantivas, por parte de las UEE.1, no es muy diferente del comportamiento observado en el SIU como conjunto, de acuerdo a los análisis efectuados en el segundo y tercer estudios. Sin embargo, en una perspectiva también general de los casos sujetos al análisis, cabe señalar, reforzando criterios ya enunciados, que los mayores niveles de cumplimiento de las obligaciones laborales, desde el punto de vista de la historia de las unidades económicas, se produce, precisamente, cuando éstas viven momentos de expansión y acumulación productiva, restringiéndolos a un mínimo, variable según el taller, en los ciclos recesivos de la actividad.

Desde una óptica particular, interesa detenerse en dos casos en los cuales se observa incumplimiento de algunas disposiciones legales, pese a que cuentan con los ingresos suficientes como para asumir una conducta distinta; se trata del taller de confecciones y del taller de metalmecánica y fundición.

En el primer caso, hay que recordar que hubo un proceso de descapitalización -venta de tres máquinas- en el período '80 - '87, hecho que además significó la reducción de personal de trabajo, de cuatro ayudantes a un trabajador a domicilio, al que el semiempresario recurre cuando su propio trabajo no abastece los requerimientos de la demanda. El incumplimiento de las obligaciones tributarias en el momento de la entrevista se explica por el cambio de registro al que procedía; los meses previos había pagado impuestos dentro del RTS; sin embargo, desde el siguiente mes lo haría dentro del RTG, por una decisión de mayor conveniencia. Es decir, que la irregularidad registrada es absolutamente casual y se extiende por el tiempo que requieran los trámites de cambio y ajuste del sistema de contabilidad dentro de la unidad

económica.

Respecto al pago de beneficios al trabajador domiciliario, su incumplimiento tiene la misma explicación de la mayor parte de las UEI: se trata de trabajo a destajo y es eventual, aunque se trata siempre del mismo trabajador a lo largo del año.

En el segundo caso, debe descontarse que el taller de metalmecánica y fundición es el que mayor nivel de cumplimiento de las normas laborales presenta (60%). Sin embargo, su falta a las obligaciones tributarias (Bs. 42 o \$us. 18) resulta difícil de evaluar por la insuficiencia de información. Con todo, es importante considerar que el comportamiento de este semiempresario, hasta fines del año 1987, fue de sujeción a las disposiciones legales. No es explicable que, con ingresos netos de cerca de \$us. 840, se incumplan tales compromisos.

De cualquier manera, y nuevamente desde una óptica global de los casos, se puede afirmar que no es la consolidación legal de las instalaciones, ni el funcionamiento, lo que en realidad garantiza el éxito de las actividades informales. No existe tal vínculo de prelación. Antes bien, es la posibilidad del crecimiento y el desarrollo exitoso el que impulsa al semiempresario a regularizar y, si se quiere, a formalizar las formas de operación de su establecimiento.

Lo que destaca dentro del marco de determinaciones del éxito o del fracaso son las relaciones económicas, el acceso a recursos productivos, la posibilidad de acceder a la innovación tecnológica, a la modernización de la forma de organización de la unidad económica, a la capacitación gerencial y de carácter técnico productivo, y, centralmente, el tipo de mercado de inserción y la

actitud frente a sus fluctuaciones; en tanto que, los condicionamientos de orden jurídico, importan en la medida en que reflejan esas relaciones económicas.

Estas consideraciones son importantes desde el momento en que es a partir de las políticas de fomento al SIU que se posibilita la promoción y consolidación de UEI que lo componen, y, por esa vía, la mejora de su ubicación respecto al cumplimiento de las normas legales.

2. *Procesos de acumulación y cambios de comportamiento de las UEE.2*

En lo que sigue de la exposición, se intentará respetar la misma secuencia de temas del acápite anterior, aunque, al mismo tiempo, se evitará la repetición de referencias y análisis contextuales que hubieran sido recogidos en el desarrollo analítico del grupo previo. Intentará destacarse, por tanto, los elementos que constituyan especificidades o pautas de comportamiento distintas a las ya consideradas.

En esta perspectiva, será útil recordar que el grupo de UEI que corresponde analizar es el que ubica su expansión dentro del Escenario B. Este hecho marca, de principio, una diferencia con las UEE.1, diferencia cuyo carácter e importancia tratará de evaluarse cuando así lo exija el tratamiento de los siguientes puntos.

a. *Cambios en la dotación de capital*

Al margen de la evolución positiva de los recursos de capital en cada uno de los establecimientos, un primer aspecto destacable es que el T. de cerrajería, pese tener el doble de antigüedad que el T. de reparaciones automotrices (8 y 4 años, respectivamente), cuenta con un monto total de inversiones bastante más pequeño. Esto se refleja también en la relación capital/trabajo, que representa apenas un quinto del monto consignado por el taller de

servicios (véase Cuadro II.5).

Es evidente que la comparación entre las dos unidades económicas no tiene otra importancia que la de destacar características singulares, puesto que no hay ninguna razón para postular que la composición técnica deba tender a igualar según la antigüedad, y mucho menos tratándose de ramas distintas, cuyos requerimientos mínimos de combinación de capital y trabajo son, sin duda, también diferentes.

CUADRO II.5
UEE.2: MONTO ACTUAL DE CAPITAL INVERTIDO.
ORIGEN, ESTADO DE LAS MAQUINAS O
HERRAMIENTAS Y RELACION CAPITAL
TRABAJO
(en \$us.)

Rama de actividad	Capital Invert.	Origen		Estado		Relación K/L 1/
		Util	Cred.	NVS	USAD	
Manufactura						
T. de cerrajería	1.500	x	-	x	-	500
Servicios						
Rep. autmotriz	8.000	x	-	x	-	2.667

1/ El cálculo de la composición técnica no incluye una estimación del capital de giro debido a las dificultades en precisar su ciclo de rotación. Por otra parte, en el denominador se incluye al propietario de la UE, en la medida en que por definición de semipresario éste es, además, un trabajador directo.

En ambos casos el origen inicial de los recursos fueron los ahorros propios, generados en la práctica del oficio, dentro del marco de relaciones de dependencia, como operarios en otros talleres. Pero el proceso de renovación o ampliación posterior de los equipos, herramientas y otros componentes del capital fijo

tuvo base en los ingresos generados por el desarrollo de la actividad.

Otro rasgo común a los dos talleres se refiere a que la estrategia de inversiones se orienta a la compra de herramientas y maquinaria de trabajo nuevas; es decir, aunque no hay relación entre las magnitudes de inversión de cada taller por tratarse de actividades distintas, no se advierte una actitud clara de ahorro en materia de adquisiciones de capital fijo -compra de máquina y herramientas usadas-, como ocurre usualmente en unidades económicas, manufactureras y de servicios del SIU.

Desde otra perspectiva, la relación de los montos actuales de inversión con los ingresos generados en el mes de referencia, muestra diferencias importantes, tal como puede observarse en el siguiente Cuadro:

CUADRO II.6
UEE.2: MONTO ACTUAL DE CAPITAL INVERTIDO E
INGRESOS BRUTOS Y NETOS MENSUALES POR
UNIDAD ECONOMICA
(en \$us.)

Rama de actividad	Capital Invert.	Ingreso Bruto a)	Ingreso Neto b)	Relación b/a (%)
Manufactura				
T. de cerrajería	1.500	2.979	1.728	58,0
Servicios				
Rep. automotriz	8.000	700	136	19,4

NOTA: La tercera columna registra el cálculo del ingreso neto antes de impuestos.

Puede haber varias explicaciones a este comportamiento. Lo más evidente es que, mientras el taller de cerrajería opera con bajas dotaciones de capital y reducidos costos (42% del ingreso bruto), el taller de reparaciones cuenta con fuertes dotaciones de capital fijo, y opera con una estructura de costos considerablemente elevada (81% de su ingreso bruto). Esto podría conducir a la afirmación de que la actividad desarrollada por el primer tipo de taller es más conveniente, desde el punto de vista económico, que la actividad del segundo taller.

No obstante lo dicho, es importante considerar las modificaciones que pudiera introducir el comportamiento del mercado en los costos de funcionamiento, al momento de la entrevista.

En este sentido, es claro que el mes de referencia no representa el promedio de funcionamiento del año. Pero, yendo más allá, la información proporcionada por los entrevistados coincide en el señalamiento de que en los últimos meses, es decir, como un fenómeno más permanente, hubo un notable descenso de la actividad.

El taller de reparación automotriz corrobora esta situación, añadiendo que, además de la reducción del ritmo de la actividad, se trata de circunstancias en las que debe mantener una serie de costos fijos, como el alquiler del local y otros gastos (electricidad, agua, teléfono, etc.) que repercuten en la disminución de los ingresos netos de la unidad económica.

Sin embargo, siguiendo el análisis de la actitud frente a la dotación de capital de giro, se puede concluir que el taller de cerrajería se desarrolla dentro de una estrategia sistemática de ahorro de capital; nunca trabajó con capital propio, ni intentó

constituirlo. El taller de reparaciones, por su parte, intentó formar sus propios recursos de funcionamiento en el período de acumulación, y actualmente recurre a la complementación con los adelantos de la clientela debido a la descapitalización sufrida como consecuencia de la notable reducción de la demanda, a partir de fines de 1987 (véase Tabla II.7).

TABLA II.7
UEE.2: EVOLUCION DE LA DISPONIBILIDAD DE
CAPITAL DE GIRO POR UNIDADES
ECONOMICAS

Rama de actividad	Inicio	Fase Interm.	Actual
Manufactura			
T. de cerrajería	adelantos	adelantos	adelantos
Servicios			
Rep.automotriz	adelantos	propio	adel + prop

Tal como se verá más adelante, el comportamiento del mercado para los dos tipos de actividad analizados no tuvo regularidad en el marco del segundo escenario. Así como hubo o hay períodos dinámicos, también sobrevienen caídas. La fase intermedia, considerada en la tabla anterior, refleja la situación de mayor

expansión del mercado para ambas actividades.

b. Cambios en la organización del trabajo

Los dos casos incluidos en este grupo ilustran, nuevamente, que la ampliación de tamaño y la conversión de la unidad económica a la forma de organización semiempresarial son tendencias que acompañan al proceso de acumulación productiva, independientemente del tipo de organización del trabajo que inicialmente hubiera asumido el establecimiento (véase Cuadro II.7).

CUADRO II.7
UEE.2: EVOLUCION DEL EMPLEO DE MANO DE OBRA POR UNIDADES ECONOMICAS

Rama de actividad	Inicio	Fase de crecimiento.	Actual
Manufactura			
T. en cerrajería	0	5	2
Servicios			
Rep. autmotriz	2	8	2

El taller de cerrajería, por ejemplo, empezó como unidad familiar (cuenta propia), mientras que el taller de reparación automotriz lo hizo como unidad semiempresarial, contratando, de principio, tra-

bajadores asalariados. Actualmente, ambos se insertan en el aparato económico en calidad de unidades semiempresariales.

Aunque el dueño del taller manufacturero declare entre sus ocupados sólo a un operario permanente y a otro eventual, también dice contar con otras tres personas que, en caso de sobredemanda, le ayudan en el taller. El semiempresario añade que ello puede ocurrir en cualquier momento, debido a que los ciclos de alza y baja en la demanda son cortos en esta actividad.

El taller automotriz, por su parte, tuvo su mejor época en los años 1986 y 1987; de ahí en más empezó a declinar la actividad. La situación puede explicarse por el proceo de profundización de la crisis. En una primera fase, disminuye la renovación de automotores y se acentúa la tendencia a alargar la vida útil de los mismos mediante las reparaciones; sin embargo, la caída del poder adquisitivo de los salarios y los ingresos fijos, junto al incremento de precios en los repuestos importados, se tradujeron en la imposibilidad material de acudir siquiera a las reparaciones, por lo menos para un grueso sector de clase media -empleados públicos, básicamente- que había ampliado su capacidad de consumo en la década del '70 y que hoy se halla sometido a un proceso de empobrecimiento constante.

En ambos casos rigen, por otro lado, las mismas reglas del juego respecto al funcionamiento del mercado laboral subsidiario del que forman parte.

Actualmente, los dos talleres se han reducido al mínimo de ocupados con los cuales se puede mantener la actividad. Queda claro, no obstante, que dependiendo de la dinamización o no de la demanda, tienen la posibilidad de ampliar, casi de inmediato, el

número de trabajadores.

La incidencia del aumento de tamaño de las UBI en la modificación de los procesos de trabajo, no parece sustantiva en los casos estudiados. El tipo de actividad se desarrolla bajo la entera dirección del maestro, quien organiza cada fase del proceso y el rol de cada uno de los operarios que laboran en el establecimiento.

c. Inserción al mercado y cambios de comportamiento

En la relación a este tema, hay que señalar únicamente que en este pequeño grupo no se produjo cambio alguno en el tipo de inserción al mercado, aunque ello no supone una garantía de ausencia de cambios en el ritmo de las actividades, tal como se vió en los incisos anteriores (véase Tabla II.8).

La modalidad inicial de trabajo, tanto con empresas como con clientes particulares, es decir, con una demanda diversificada, ha permitido en ambos casos el crecimiento de la actividad y de las posibilidades de inversión. Actualmente, sin embargo, las tendencias del mercado son diferentes para las dos actividades: el armado de estructuras metálicas para particulares y la posibilidad de participar incluso en licitaciones del sector público, permite al taller de cerrajería mantener perspectivas de crecimiento; el taller automotriz, en cambio, atraviesa momento de aguda caída en la demanda, que trata de sortear con la disminución de los precios de su trabajo hasta casi un 50% de lo que habitualmente cobraba.

Lo anterior es una clara demostración de la importancia del mercado y su evolución como condición de desarrollo de las actividades económicas de los informales.

TABLA II.8
 UEE.2: CAMBIOS DE INSERCIÓN AL MERCADO DE BIENES

Rama de actividad	I n i c i a l			A c t u a l		
	Clientes Part. Empr.	Mer- cado		Clientes Part. Empr.	Mer- cado	
Manufactura						
T. de cerrajería	x	x	-	x	x	-
Servicios						
Rep. automotriz	x	x	-	x	x	-

d. Ingresos brutos, costos y ganancias

Nuevamente, pese a tratarse de ramas distintas en las que los requerimientos de combinación de factores de producción son muy diferentes, se observa que la unidad menos capitalizada cuenta con los niveles más elevados de ingreso (más de mil por ciento por encima del costo de la canasta familiar), en tanto que la que cuenta con mayores niveles de inversión, apenas sí logra cubrir un 59,5% de la misma.

Paradójicamente, la cerrajería, con un ingreso mensual de casi \$us. 1.728, paga un impuesto de alrededor de tres dólares, dentro del régimen simplificado; y el taller de reparaciones, con un ingreso actual de \$us. 136, paga por concepto del RUC, dentro del Régimen Tributario General, \$us. 34.

CUADRO II.8
UEE.2: INGRESO BRUTO, COSTOS DE
FUNCIONAMIENTO Y UTILIDADES DEL
ESTABLECIMIENTO
(en \$us.)

Rama de actividad	Ingreso bruto	Costos de funcionam.	Ingreso neto a)	Relación/% a/canasta
Manufactura				
T. de cerrajería	2.979	1.254	1.725	1.006,0
Servicios				
Rep.automotriz	700	632	102	59,5

NOTA: Los costos de funcionamiento incluyen impuestos. El costo estimado de la canasta familiar básica para una familia de cinco personas ascendía a Bs. 403 (aproximadamente, \$us. 171,5) en el mes de mayo de 1988. La cuarta columna expresa la relación porcentual entre el ingreso neto de los establecimientos y el costo de esa canasta.

Si lo anterior demuestra la existencia de una estrategia de abaratamiento sistemático de costos de funcionamiento, siguiendo una pauta de comportamiento típicamente empresarial en el caso de la cerrajería, la tabla siguiente corrobora que esta lógica no es una mera casualidad, sino una manera de desarrollar el negocio. No otra cosa explica el hecho de que contando con los ingresos con que cuenta el taller se incumplan todas las obligaciones laborales.

El taller de reparaciones, por su parte, además de cumplir con sus obligaciones tributarias, cumple con el 38% de lo prescrito por la norma sustantiva en materia laboral.

TABLA II.9
UEE.2: GRADO DE CUMPLIMIENTO DE
OBLIGACIONES LEGALES EN EL
FUNCIONAMIENTO

Rama de actividad	Tributarias		L a b o r a l e s (1)			
	RTS.	RG.	Aguín. 22%	Vacac. 16%	Indem. 22%	CNSS 40%
Manufactura						
T. de cerrajería	Si	-	No	No	No	No
Servicios						
Rep.automotriz	-	Si	Si	Si	No	No

(1) Véase la llamada de la Tabla II.6.

El análisis realizado mostraría que, si bien existe una tendencia a legalizarse en la mayoría de las UEI exitosas, conforme logran una mayor solidez de funcionamiento (y a refugiarse en la ilegalidad en momentos de descenso de la actividad), algunos establecimientos convierten la evasión de las obligaciones legales en una estrategia de abaratamiento de los costos a fin de acrecentar las utilidades.

Al mismo tiempo, queda claro que a pesar de que las condiciones generales tienen importante incidencia en el comportamiento de las actividades económicas, la especificación de sus efectos en el funcionamiento de los mercados particulares de cada rama puede ser considerablemente distinto. Y es, precisamente, el comportamiento de cada mercado el que determina las condiciones de desarrollo exitoso o no de las uni-

dades económicas, individualmente consideradas.

Aquí, nuevamente, el rol de las disposiciones legales, en términos del aliento o del desaliento al desarrollo, no es más que un factor coadyuvante. Sin duda, en momentos en que los ingresos de las unidades económicas son insuficientes para garantizar su propia reproducción, **el peso de las obligaciones legales de carácter sustantivo, puede aparecer como determinante del deterioro y hasta desaparición de determinados establecimientos.** No obstante, es necesario ser enfáticos al señalar ese carácter apariencial que no coincide con el análisis de las causas reales y que hace referencia, más bien, a relaciones sociales y económicas.

III

CONCLUSIONES

A. Acerca de las características iniciales de las UEE

1. Los titulares de las UEI analizadas (las UEE) cuentan con aptitudes para el ejercicio de la actividad y con importantes conocimientos acerca del mercado en el cual se insertan.
2. La apertura e instalación de las UEI que devinieron exitosas, responden a una estrategia de vida y no a la búsqueda de un refugio temporal. Su autogeneración obedece a la idea de resolver los problemas de la reproducción con perspectivas de largo plazo.
3. El inicio de actividades se produce con inversiones mínimas de capital fijo, financiadas por el empleo de ahorros acumulados en el ejercicio de la "profesión", bajo relaciones de dependencia en otro taller. La fuente originaria de los recursos es, por tanto, el sacrificio del consumo a partir de los salarios.
4. El capital de giro proviene usualmente de adelantos de la clientela.
5. La productividad se asienta, en concordancia con lo anterior, principalmente en las destrezas y habilidades de los trabajadores. Ello señala la existencia de niveles tecnológicos rudimentarios que, exceptuando los talleres de reparaciones y el de metalmecánica y fundición más próspero, se manifiesta en fuertes diferenciales negativos en relación a unidades del sector formal.
6. La inserción al mercado se basa en la conquista de clientes

particulares desde períodos en los que se practica el oficio en condición de operario. Por ello, se puede decir que cada UEI "germina" en el taller donde se aprende el oficio. El tipo de inserción dominante, por tanto, es a mercados segmentados o mercados sin oferta del sector formal. Entre los casos estudiados se presentó un sólo ejemplo de inserción a estratos débiles de mercados con morfología de tipo oligopólico estable.

7. Si la característica de inicio es, predominantemente, la práctica del oficio a puerta cerrada, la condición de legalidad no cuenta, en la medida en que, formalmente, las UEI que se encuentran en tal condición, no tienen existencia como sujetos jurídicos. Si se cuenta como inicio el momento de la instalación en un local específicamente destinado al desarrollo de la actividad, o en un espacio de la vivienda con el mismo objetivo, se puede afirmar que existe un importante grado de cumplimiento de las obligaciones legales de instalación y aquellas de tipo tributario, aunque no así las de tipo sociolaboral.

B. Acerca de los factores internos de la consolidación

1. Se puede postular la hipótesis de que las UEI de algunas ramas, como las sastrerías y las carpinterías en madera, no tienen muchas opciones de crecer en medio de contexto recesivos, en tanto su demanda está conformada, predominantemente, por asalariados -empleados y obreros-, cuyos ingresos tienden a deteriorarse considerable y rápidamente. Por el contrario, talleres metalme-cánicos y de servicios tendrían mayores posibilidades de adaptación a diferentes situaciones, por el menor efecto de las tendencias recesivas generales en sus mercados específicos, o la existencia de mayores posibilidades de diversificación de clientela (particulares, junto a empresas).

2. La instalación de un taller dirigido al ejercicio de una actividad económica informal es la culminación de un proceso previo que supone la práctica del oficio "a puertas cerradas".
3. La acumulación basada en la reinversión de utilidades se produce sobre la base de procesos tendentes a la consolidación, originados en la inversión de pequeños montos de capital fijo, capital de trabajo de la clientela, y utilizando recursos generados con el sacrificio del consumo de los hogares o del trabajador.
4. Parte del proceso de acumulación es el cambio de estrategias basadas en adelantos de la clientela por la formación de un capital de operaciones propio.
5. Si bien el tipo de organización del trabajo al inicio de las actividades no es decisivo para la emergencia de procesos de acumulación, el empleo de mano de obra asalariada (sea en condición de permanentes o eventuales, de trabajo a domicilio o de trabajo en el taller) es una regularidad de la situación de éxito en todas las unidades económicas seleccionadas.
6. Aunque esta afirmación debe ser confirmada, parecen existir límites al crecimiento de las UEE. El número máximo de ocupados que se alcanzó, fue de diez. Es interesante explorar, en este orden, el papel del mercado y también el de los límites cuantitativos -de empleo, de capital por hombre ocupado, etc.-, previos al salto tecnológico, y sus diferencias en distintas ramas.
7. La organización semiempresarial de las actividades, como condición de los procesos de acumulación, se vincula a la existencia de un mercado laboral subsidiario que opera bajo reglas del juego distintas a las del mercado laboral capitalista.
8. La existencia de fluctuaciones cíclicas en el ritmo de las

actividades informales (fluctuaciones relacionadas estrechamente a los cambios de comportamiento en el mercado específico), justifica una dinámica de absorción-repulsión de mano de obra, que le corresponde. Tal dinámica se desarrolla en el marco de las reglas del juego que caracterizan al mercado laboral subsidiario, entre otros:

- contratos orales;
- no especificación de duración de acuerdos de trabajo;
- modalidad de pago a destajo;
- trabajo a domicilio o en taller;
- el trabajador decide la extensión de la jornada laboral efectiva;
- el trabajador decide la intensidad del trabajo;
- la definición de nivel de salarios depende del que rige en la rama, puesto de trabajo, destreza y antigüedad del operario;
- no existe compromiso de pago de beneficios legales;
- se aplican modalidades compensatorias a la ausencia de pago de beneficios.

9. La lógica del mercado laboral subsidiario supone fragilidad ocupacional del asalariado; sin embargo, se trata de formas de comportamiento que cuentan con legitimidad social y forman parte del derecho consuetudinario de los informales.
10. La mano de obra fluctuante constituye una suerte de ejército industrial de reserva, con la peculiaridad de referirse, casi exclusivamente, a un sólo establecimiento.
11. La vinculación de la situación ocupacional y el proceso de acumulación de las UEI permite apreciar que, mientras mayor sea el nivel de permanencia de los establecimientos en una situación de crecimiento y expansión, mayor será la tendencia a estabilizar y a mejorar las relaciones contractuales de la UEI con la mano de obra dependiente, y, consecuentemente, al cumplimiento de las

regulaciones en materia laboral.

12. A partir de lo anterior, resulta contraproducente que las UEI cumplan con las obligaciones legales desde el momento en que contratan asalariados, haciéndolo, además, en pie de igualdad con las empresas capitalistas y sin reconocer las formas de compensación avaladas por la regularidad de su práctica. Todas las UEI coinciden en expresar la demanda de un régimen atenuado en este orden.
13. El tipo de relaciones laborales existentes en la UEI tienen connotaciones en los procesos de acumulación. El trabajo domiciliario de carácter eventual, vinculado a la modalidad de destajo, representa una manera importante de ahorrar capital, manteniendo gran flexibilidad frente a incrementos súbitos y de muy corto plazo en la demanda, y conservando un mínimo de trabajadores en el taller.
14. Las modificaciones de actitud, generadas por el cambio de escenario, se manifiestan a nivel de la dotación de capital y de inserción al mercado, del mismo modo que en el tratamiento de la cuestión del empleo, ya analizado en los puntos anteriores. Los períodos recesivos, coincidentes o no con los grandes escenarios, tracen consigo procesos de readecuación, orientados unas veces a la mantención del mismo nivel de reproducción, otras, a la mantención con reproducción insuficiente y, las menos, al aprovechamiento de perspectivas de crecimiento.

C. Acerca de las condiciones generales

1. Las dificultades de acceso a recursos productivos desincentivan el desarrollo de las UEI.
2. Las medidas de política económica no consideran las especifi-

ciudades del SIU en la formulación de sus términos, de modo que, por omisión del mismo, establecen para él las mismas reglas del juego que para las grandes empresas capitalistas. A modo de ejemplo, las medidas de la NPE del actual gobierno, contribuyen a la generación de efectos similares a los de un avance de empresas oligopólicas nativas sobre áreas de mercado antes no cubiertas, como consecuencia de la libre apertura a la comercialización, legal o ilegal.

3. En relación al papel de los instrumentos legales en la generación de incentivos o desincentivos al desarrollo exitoso, se pueden señalar los siguientes aspectos:

- La sujeción a las obligaciones sustantivas no es muy diferente del comportamiento general observado en el SIU. Los mayores niveles de cumplimiento de las obligaciones laborales, considerando la historia de las unidades económicas, se produce precisamente cuando éstas viven momentos de expansión y acumulación productiva.

- Bajo las actuales condiciones de la economía nacional, un agravamiento de los costos, debido al cumplimiento estricto de las obligaciones legales, sería condenar a la mayor parte de las UEI que tuvieron éxito en el pasado.

- No es la consolidación legal ni el funcionamiento de las UEI lo que garantiza el éxito; antes bien, es la posibilidad de crecimiento y desarrollo exitoso el que impulsa al semiempresario a regularizar y a formalizar legalmente su establecimiento. En consecuencia, si existieran condiciones de fomento y promoción, podría suponerse una tendencia mayor a la legalización de las UEI.

**CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES
DE POLITICA**

CONCLUSIONES

A. Importancia del SIU en la economía nacional

1. Hablar del SIU en Bolivia significó, hasta 1987, hacer referencia al 55% del empleo en las principales ciudades capitales del país. En cifras absolutas, esto quiere decir que, hasta entonces, el SIU representaba un volumen de población similar al de toda la PEA urbana de 1976. De mantenerse las mismas tendencias de crecimiento, en el año 2000 alcanzaría cifras superiores al millón doscientas mil personas (una vez y media la cifra actual), con un peso aun más significativo en el empleo urbano (cerca del 69%).
2. La creciente importancia del SIU en Bolivia tiene explicaciones de carácter estructural y coyuntural. Sin embargo, es destacable el hecho de que su creciente participación en el nivel del empleo se produce tanto en períodos de relativa estabilidad y expansión económica, como en coyunturas de crisis y tendencias recesivas, aunque con distinta intensidad. En el caso de las fases expansivas, se trata de la incorporación de un mayor número de trabajadores (familiares y asalariados) en las unidades económicas existentes; en las fases de crisis, se trata de la creación de nuevas unidades económicas (generalmente unipersonales), en parte, por la población activa despla-

zada de unidades económicas del sector formal, como también a partir de las estrategias de generación de ingresos por parte de la población inactiva (generalmente femenina) y de los jóvenes que recién se integran a la fuerza de trabajo.

3. A pesar de los cambios producidos en la estructura del empleo, como consecuencia de la crisis iniciada a principios de la presente década y que ha provocado una fuerte concentración de las actividades económicas del sector informal en el comercio (45% en 1987), principalmente a través de formas familiares de organización del trabajo, los servicios y la manufactura articulan todavía un contingente considerable de los ocupados en el sector. Conjuntamente, representan el 38% del empleo informal, y se concentran en el 37% de los establecimientos.
4. Las dos ramas, manufactura y servicios, tienen un peso relevante en la conformación del sector semiempresarial. Ambas concentran, en conjunto, el 51% de los establecimientos en los que existe trabajo asalariado en pequeña escala. Estas tendencias son distintas a las observadas en otros países respecto a la composición interna del SIU por ramas de actividad.
5. No obstante la crisis y las políticas económicas que no favorecen al desarrollo y consolidación de los sectores productivos, existen, dentro del sector informal, algunas ramas específicas que tienen posibilidades de crecimiento y expansión hacia el futuro.
6. La pequeñez relativa del sector empresarial, la crisis y sus efectos sobre el desempleo abierto, además de las perspectivas poco claras de reactivación futura del aparato productivo, inducen a pensar que persistirán las mismas restricciones, no pudiendo vislumbrarse la posibilidad de articulación de la fuerza de trabajo disponible, dentro de las formas empresariales privadas o públicas. De igual manera, no es posible pensar en la posibilidad de asentar el desarrollo del sector informal en formas de vinculación económica con unidades empresariales (por ejemplo, a través de la modalidad de subcontratos).

B. Ausencia de políticas orientadas al SIU

1. La vinculación de las particulares condiciones sociales de producción del sector a su importancia numérica, económica y social, revela que un segmento considerable de la población vive y trabaja en condiciones de enorme precariedad en la calidad del empleo, percibiendo niveles de ingreso que no alcanzan los mínimos requeridos para garantizar la propia reproducción y la de su unidad familiar. Se trata, entonces, de bolsones de pobreza cuya superación impone acciones inmediatas.
2. Estos y otros aspectos nunca han sido considerados por el Estado como áreas de interés para la definición de políticas, y menos para su inclusión dentro de planes y estrategias de desarrollo de mediano y largo plazo.

A partir del desconocimiento, o no determinación del rol económico y social del SIU, se explica toda una gama de carencias en materia de políticas y de resolución de problemas de acceso a recursos productivos; pero también la ausencia de un cuerpo legal integrado y específico, y la falta de solidez de las pocas instituciones creadas, nominalmente, para el fomento del sector.

3. Como consecuencia de la evidente falta de voluntad política, es notoria la ausencia de toda forma de coordinación interinstitucional para la formulación de políticas globales orientadas al sector. En la misma línea de señalamiento de falencias, es clara la poca disponibilidad de información que pueda ser utilizada con el propósito de orientar y definir la formulación de medidas de política, considerando la especificidad del sector, su heterogeneidad interna, y las potencialidades distintas de desarrollo futuro de las unidades económicas que lo compone.

C. Aspecto legales del SIU

Desde una perspectiva general, y a partir del diagnóstico del marco jurídico, se advierte que, con excepción del régimen tributario, los

diferentes subsistemas del ordenamiento legal fueron diseñados a partir del supuesto de la homogeneidad capitalista en la organización del aparato económico, y sin tomar en consideración las especificidades reales de funcionamiento de las unidades económicas del SIU y de las formas de articulación de la fuerza de trabajo.

En el mismo plano, es destacable la enorme dispersión de las disposiciones legales existentes, al punto de no llegar a la conformación de un sistema integrado que incorpore elementos de regulación y de promoción. Los escasos instrumentos jurídicos orientados al fomento de segmentos o ramas específicas del SIU, sólo tienen una vigencia nominal al no contemplar mecanismos adecuados para su implementación. Esto, que se manifiesta a nivel de los operadores, es, en realidad, expresión palmaria de la ya mencionada ausencia de voluntad política del sector público.

Por tanto, el desarrollo de la legislación y de su correspondiente marco institucional de aplicación, tienden a justificarse, fundamentalmente, por la centralidad de los temas administrativos y tributarios, en tanto que, diferentes niveles de implicación institucional -financieros, de asistencia técnica, de capacitación técnico-productiva y de gestión de las unidades económicas, de comercio interno y externo, etc.-, vienen a ser nominales y de escasa significación.

En un sentido particular, la falta de correspondencia entre el ordenamiento legal y la base material de aplicación es muy evidente en los subsistemas constitutivo, laboral y social.

1. Nivel constitutivo

- El sistema de administración de las normas del subsistema constitutivo, no representa grandes costos ni en términos de tiempo de tramitación ni en términos monetarios.
- Las características del régimen constitutivo denotan un desequilibrio entre derechos y obligaciones de los sujetos concernidos.

Es significativo el desbalance entre beneficios y ventajas para el sujeto jurídico obligado, en contraposición a la utilidad que representa para el Estado, tanto la acción de los registros como mecanismos de control, cuanto su derivación en obligaciones sustantivas como fuente de ingresos tributarios.

- El régimen legal de orden constitutivo se funda en el condicionamiento tributario de los registros. Toda inscripción supone la definición del estatuto tributario del sujeto.

2. Nivel tributario

- El nuevo sistema tributario, vigente desde la promulgación de la Ley 843 de Reforma Tributaria, muestra una notable simplificación como instrumento normativo, y gran eficacia desde el punto de vista del diseño de mecanismos operativos y de administración.
- Este subsistema, incorpora, por otra parte, el único ejemplo de tratamiento particularizado para el SIU, al aplicar un Régimen Tributario Simplificado (RTS) que tiende a reconocer la precaria situación económica del sector.

3. Nivel laboral y social

- En este ámbito, se advierten graves inadecuaciones de la norma jurídica a la realidad, tamaño, peculiaridades y proyección de las unidades económicas del SIU.

La legislación de referencia, no recoge otras modalidades de beneficio y sistemas particulares de compensación existentes en el SIU, avalados tanto por la regularidad de su práctica, como por la sanción social correspondiente, cuya sistematización y ordenamiento podría servir de base para el diseño de un nuevo cuerpo legal.

- No existe en esta materia una lista grande de obligaciones que

desaliente su cumplimiento. Sin embargo, es importante diferenciar su peso en la estructura de costos monetarios nominales de funcionamiento (establecidos de acuerdo a la norma jurídica). Desde este punto de vista, la suma de los costos laborales representa el 54% del total de costos nominales; en tanto que los costos sociales (seguridad social y previsiones sociales) suponen un peso de 36% en la estructura total. Es decir, que el restante 10% corresponde a la participación de los costos de carácter tributario.

- Bajo estas consideraciones, es más fácil comprender que la significación de los costos sociolaborales representen una disminución considerable de los ingresos de las unidades económicas, con un efecto de desincentivo al cumplimiento de las obligaciones sustantivas que implican. Sobre el mismo tema, según la información empírica lograda en los estudios microeconómicos y de casos específicos, las condiciones económicas en las que se desenvuelven los establecimientos, señalan la imposibilidad de sujetarse al cumplimiento estricto de la norma, debido a que ello conduciría a la ruina de los talleres.

Bajo las actuales condiciones de la economía, incluso en el caso de las unidades seleccionadas como exitosas para el cuarto estudio, una mayor carga debida al cumplimiento estricto de las obligaciones laborales sería, con excepción de los talleres de mejores ingresos, condenar a la desaparición a la mayor parte de las unidades económicas que tuvieron éxito en el pasado.

4. Nivel de cobertura y capacidad de fiscalización

- El cumplimiento de las obligaciones legales está en estrecha relación con el grado de adecuación de las normas jurídicas a las características organizativas de las unidades económicas, a los costos monetarios que supone su cumplimiento, y al grado de fiscalización por parte del Estado y los municipios.
- Un primer aspecto a resaltar es la existencia de **comportamientos distintos entre registros nacionales y municipales.**

En el ámbito nacional

- Entre los registros nacionales, la incompatibilidad entre normas y bases material de sustento ha determinado la inaplicabilidad práctica del RNC y del RNA, quedando en pleno ejercicio solamente el RUC, cuya simplicidad y gratuidad de tramitación permite afirmar que la administración de las normas relativas al subsistema constitutivo no implican, en Bolivia, ni gran dedicación de tiempo, ni costos monetarios elevados.
- El alto nivel de cumplimiento de esta obligación adjetiva corresponde a las facilidades mencionadas. Pero, además, el alto nivel de registro, pese a la condicionalidad existente en relación al cumplimiento del régimen tributario, supone la existencia de una voluntad política del sector informal de cumplir con las disposiciones legales, aspecto que debe también ser destacado.
- Siempre en el plano nacional, cabe señalar que la cobertura de las obligaciones sustantivas dentro del ordenamiento tributario es extremadamente baja en relación al número de inscritos en el RUC. Según los estudios de casos realizados, y en contraposición a esta tendencia, un 60% de los establecimientos entrevistados cumplen normalmente con sus obligaciones tributarias. Esto se podría deber a que la muestra incluye a unidades económicas relativamente consolidadas en términos de su permanencia en la actividad. Sin embargo, el nivel de cobertura es todavía menor cuando se trata de los establecimientos organizados bajo formas familiares, insertas principalmente en el comercio, aspecto éste que también coincide con los hallazgos del Estudio 2, en relación a niveles de cobertura nacional.

En el ámbito municipal

- Existe un mayor nivel de cumplimiento de los registros y de las normas de carácter tributario. Sin embargo, aquí debe destacarse que, desde fines del mes de julio pasado y como producto de arduas negociaciones entre las partes interesadas, se ha firmado un

convenio por el cual se excluye del pago de patentes y licencias de funcionamiento municipales a todas las actividades económicas inscritas en el Régimen Tributario Simplificado y a algunas del Régimen General, que fueran respaldadas por sus organizaciones gremiales.

- Con referencia al **impacto de las disposiciones legales en materia tributaria** sobre las unidades económicas informales, se advierte que éstas no implican, en general, costos demasiado elevados que no puedan ser soportados por las actividades informales, a excepción de los pagos que deben realizar los comerciantes que cuentan con puestos fijos, por concepto de alquileres por el uso de espacios de propiedad pública o municipal y los que corresponden al pago de sentaje diario que deben hacer los ambulantes. En este sentido, se pudo observar que este último tipo de establecimientos cumple parcialmente con las obligaciones tributarias, por una parte, por tratarse de actividades de subsistencia, actividades de refugio frente al desempleo abierto; y, por otra, debido a que además del impuesto al régimen tributario, las mencionadas tarifas -sentajes y contratos de locación- encarecen notablemente sus costos de funcionamiento. Así se explica que el impacto de carácter tributario sea mayor en las unidades más pequeñas que en las UEI de mayor tamaño.
- Otro elemento de diferenciación es el relativo a la **capacidad de fiscalización**. El Estado no cuenta con capacidad alguna para ejercer medidas de tipo coercitivo directo contra los sujetos pasivos de la ley, además de la existencia de una jerarquización del énfasis de la acción fiscalizadora. Evidentemente para el Estado es más conveniente fiscalizar a unas cuantas grandes empresas que son las que contribuyen con el grueso de los recursos, antes que a cientos de miles de pequeñas unidades económicas, cuya contribución sin ser pequeña en términos monetarios, no es considerable en términos relativos.

El caso de las municipalidades es distinto, pues su capacidad de fiscalización es notoriamente más amplia, aspecto que contribuye

a la mayor cobertura lograda tanto en sus registros, como en el pago de obligaciones impositivas.

- La sujeción de las unidades exitosas al cumplimiento de las normas sustantivas no es muy diferente del comportamiento general observado en el SIU como conjunto. Los mayores niveles de cumplimiento de las obligaciones laborales, considerando la historia de las unidades económicas, se produce precisamente cuando éstas viven momento de expansión y acumulación productiva.
- En relación al cumplimiento de las obligaciones laborales dentro de las unidades exitosas, se pudo comprobar que mientras mayor sea el nivel de permanencia de los establecimientos en una situación de crecimiento y expansión, mayor será la tendencia a estabilizar y mejorar las relaciones contractuales de la UEI con la mano de obra dependiente, y, consecuentemente, al cumplimiento de las regulaciones legales en la materia.
- En el mismo sentido, se determinó que la tendencia más clara entre crecimiento y legalidad, sigue un patrón definido. Se puede así ubicar, en primer término, el crecimiento económico de la UEI; luego, por exigencias de regularización de vínculos con la demanda, la ubicación geográfica estable; y finalmente, la realización de trámites para lograr la vigencia jurídica legal.
- No es la consolidación legal de las UEI, ni del funcionamiento, lo que garantiza el éxito económico. Antes bien, es la perspectiva del crecimiento y el desarrollo exitoso los que impulsan al propietario del establecimiento a constituir legalmente su actividad. **Esto tiene gran importancia en la perspectiva de afirmar que si existieran condiciones de fomento y promoción, podría suponerse una tendencia aun mayor a la legalidad.**

RECOMENDACIONES DE POLITICA

A. Lineamientos generales

1. Promover el diseño y formulación de una política específica de regulación y fomento de las actividades informales, coherente con los objetivos y políticas globales de desarrollo nacional.
2. Una política "a la medida del sector informal urbano" supone también el reconocimiento de que, si bien hay determinados rasgos comunes, existen ciertos niveles de heterogeneidad interna que deben ser tomados en cuenta en la definición de sus componentes particulares. Los aspectos en los que se manifiesta dicha heterogeneidad pueden verse en las formas de organización del trabajo, en el tamaño de las unidades económicas, en los niveles de capitalización, en los espacios de mercado en los que participan, etc.
3. Una política específica que incorpore mecanismos de fomento al desarrollo del SIU debe ser selectiva en la determinación de las áreas más importantes en las cuales se pretenda promover cambios de mayor impacto y retorno, desde el punto de vista económico y social.
4. Las áreas seleccionadas deben ser concebidas y efectivamente asumidas, como el ámbito de acción integral de los instrumentos de política correspondientes. Por tanto, también éstos deben ser coherentes en su diseño y aplicación.
5. Sólo a título enunciativo, cabe mencionar que las áreas en las que es deseable la definición de políticas, podrían ser:
 - acceso a recursos productivos (fomento económico y financiero);
 - información tecnológica;
 - capacitación en gestión;

- capacitación técnico-productiva;
 - comercialización interna y externa;
 - fortalecimiento organizativo y desarrollo de servicios sociales de apoyo;
 - diseño de regímenes atenuados en materia de obligaciones legales;
 - fortalecimiento, reglamentación e integración del marco institucional de aplicación de los instrumentos de política.
6. En su definición y aplicación, las políticas debieran distinguir, asimismo, áreas, sectores y ramas de actividad dentro del SIU.

B. Recomendaciones específicas

1. Realizar estudios específicos encaminados a: generar información periódica y análisis, útiles para el diseño y formulación de políticas; y, unificar los criterios para la definición conceptual y operativa del sector informal urbano, entre instituciones públicas y centros académicos de investigación.
2. Desarrollar un nuevo ordenamiento legal, global, integral, de promoción de fomento, que tome en consideración:
 - la necesidad de mantener equilibrio entre derechos y obligaciones de los sujetos concernidos, evitando la centralización en aspectos de índole tributaria;
 - eliminar la condicionalidad tributaria de las disposiciones legales de tipo constitutivo;
 - descentralizar, hacia el ámbito de competencia municipal, la aplicación de los subsistemas constitutivo y tributario, atendiendo a:
 - * el reconocimiento de la importancia de las regiones y de los go-

biernos locales; y, a la necesidad de ampliar el ámbito de poder de los municipios tanto para la recaudación de impuestos y otros gravámenes, como para la contraprestación de obligaciones con los sujetos pasivos;

- * la mayor eficacia de los mecanismos de control comunal en relación a los de carácter nacional;
- * que el peso de las contribuciones del sector constituyen alrededor del 1% de las recaudaciones nacionales de la Renta Interna, con una baja incidencia en la definición del Presupuesto General de la Nación, sin impacto claro en beneficio de los sujetos pasivos.

Por el contrario, su uso en las tareas del gobierno comunal podría reflejarse de modo más inmediato en una serie de prestaciones definidas por ley, cuyo incumplimiento tendría responsabilidades claramente identificables, tanto en términos de la ubicación institucional como personal; es decir, existirían para los trabajadores y organizaciones del SIU, interlocutores definidos, frente a los cuales ejercer presiones o canalizar demandas.

- Las ventajas de un sistema unificado que centralice y simplifique, en un sólo registro, todo el conjunto de obligaciones relativas a la constitución jurídica y al funcionamiento de las unidades económicas informales. En este sentido, se puede mencionar:
 - * la posibilidad de ejercer un control fiscal unificado;
 - * la generación de información estadística a nivel local, que apoye el diseño y formulación de políticas públicas;
 - * la disponibilidad de información estadística por parte de los gremios y asociaciones, para la elaboración de sus planes y programas;
 - * el manejo centralizado de recursos y asignaciones presupuestarias;
- y,

* el funcionamiento integrado del marco institucional de administración del ordenamiento legal, entre otros.

- La integración del marco institucional de regulación y fomento, incorporando una mayor participación de los destinatarios de las políticas en las decisiones que les afectan.

3. Sobre la base del actual régimen jurídico, y como medidas de carácter inmediato, se propone:

- la eliminación del condicionamiento tributario en todos los registros de carácter constitutivo;

- la supresión de la obligación legal de inscripción en el Registro Nacional de Comercio para las unidades económicas informales;

- otorgar mayor importancia, desde el punto de vista constitutivo, al Padrón Municipal de Contribuyentes, en la perspectiva de consolidar este registro como base del nuevo ordenamiento legal propuesto;

- estudiar, como parte de un sistema municipal especial, la posibilidad de centralizar la responsabilidad administrativa de la recaudación tributaria y la unificación de los impuestos por actividad económica, y otros gravámenes, en el nivel local o municipal, a fin de evitar conflictos legales referidos a la doble tributación;

- dado el hecho de que los contratos de locación y el pago diario del sentaje tienen un impacto significativo sobre los ya reducidos ingresos de las unidades económicas informales más precarias, particularmente en las actividades de comercio y servicios, se propone estudiar la rebaja de estos gravámenes a niveles compatibles con la estructura de ingresos de las mismas;

- con el propósito de evitar la inadecuada presión administrativa del Estado en el campo de las relaciones laborales, definir plazos perentorios para el diseño de un ordenamiento legal especial, que recoja la realidad del SIU;

- desarrollar estudios específicos orientados al diseño de un régimen especial y nuevo de seguro social para el sector informal urbano.
4. Desarrollar, a nivel de las instituciones públicas encargadas de la administración y aplicación de las normas jurídicas, en coordinación con instituciones privadas que desarrollan acciones de promoción dirigidos a los sectores urbano populares, programas encaminados a la capacitación y concientización de los dirigentes y líderes de organizaciones gremiales, sobre mecanismos procedimentales para el cumplimiento de las normas de los subsistemas constitutivo, impositivo y sociolaboral, y sobre la naturaleza de sus obligaciones y derechos.
 5. Sugerir, a los gobiernos municipales, el desarrollo de programas orientados a promover y fortalecer la organización gremial de los trabajadores informales, a fin de facilitar la ejecución de programas de fomento.

BIBLIOGRAFIA GENERAL

- ALCALDIA MUNICIPAL DE LA PAZ. (1987), **Ordenanza Municipal de Impuestos y Patentes**. La Paz: Mimeo.
- ASOCIACION IBEROAMERICANA DE DERECHO DEL TRABAJO Y DE LA SEGURIDAD SOCIAL. (1987), **Digesto Laboral Boliviano**. La Paz: Edit. Curucusí.
- BANCO CENTRAL DE BOLIVIA. (1987), **Estadísticas Monetarias y Financieras Nr. 38**. La Paz: BCB.
- CARO, B. y J. Acevedo. (1986), **Análisis de la situación legal de la microempresa**. Bogotá: Instituto SER de Investigación.
- CASANOVAS, Roberto, Silvia ESCOBAR DE PABON y Enrique ORMACHEA. (1982), **Migración y empleo en la ciudad de Santa Cruz**. Proyecto Migraciones y empleo rural y urbano, BOL/78/PO3. La Paz: Min. de Trabajo y Desarrollo Laboral, OIT/UNFPA.
- CASANOVAS, Roberto y Silvia ESCOBAR DE PABON. (1984), **Migración y mercado de trabajo en la ciudad de La Paz. El caso de los trabajadores por cuenta propia**. La Paz: CEDLA.
- CASANOVAS, Roberto. (1986), "El impacto de la Nueva Política Económica en el sector informal urbano en Bolivia", en **El sector informal en Bolivia**. La Paz: CEDLA/FLACSO/ILDIS.
- CASANOVAS, Roberto y Silvia ESCOBAR DE PABON. (1988), **Los trabajadores por cuenta propia en La Paz. Funcionamiento de las unidades económicas, situación laboral e ingresos**. La Paz: Wettermacher A.G.

- CEDLA. (1987), **Programa 88-89**. La Paz: CEDLA.
- CEDLA - FLACSO. (1988), **El sector informal en Bolivia**, (Segunda edición). La Paz: EDOBOL.
- CEPAL. (1986), **Balance preliminar de la economía latinoamericana**, Santiago: CEPAL.
- CET. (1988), **Actualidad laboral**, año 1, Nr. 1. La Paz: CET.
- DE SOTO, Hernando. (1986), **El otro sendero**. Lima: Edit. el Barranco.
- FERNANDEZ, M. (1988), "La relación empleo-salarios (crítica a la política de empleo fundada en la teoría neoclásica)", en **Estudio, Diagnóstico, Debate**. La Paz: ILDIS.
- HART, Keith. (s.f.), **Informal Income Opportunities and Urban Employment in Ghana**, (Paper presented at the Conference on Urban Unemployment in Africa, Institute of Development Studies, University of Sussex).
- INSTITUTO BOLIVIANO DE SEGURIDAD SOCIAL (IBSS). (1975), **Legislación concordada de la seguridad social boliviana**. La Paz: Edit. IBSS.
- INSTITUTO LIBERTAD Y DEMOCRACIA. (1986), **Compendio técnico y estadístico de "El otro sendero"**. Lima: Instituto Libertad y Democracia.
- KRITZ, Ernesto. (1988), "Análisis del sector informal urbano en América Latina", en **El sector informal urbano en Bolivia**, (Segunda edición). La Paz: CEDLA/FLACSO.
- LARRAZABAL C., Hernando y Antonio PERES VELASCO. (1986), **La producción artesanal de tejidos en la ciudad de La Paz. Situación y perspectivas de mercado**. La Paz: CEDLA (mimeo).

- LARRAZABAL C., Hernando. (1988), **Estructura económica urbana y actividad artesanal: el caso de la artesanía semiempresarial** (avance de investigación). La Paz: CEDLA (Mimeo).
- LARRAZABAL C., Hernando. (1988), "Perspectivas de los proyectos productivos en la actual situación económica del país". (Ponencia presentada al "Encuentro nacional sobre proyectos productivos con mujeres receptoras de alimentos", organizado por el Centro de Información y Desarrollo de la Mujer (CIDEM). La Paz: inédito.
- MARTINEZ J., P. (Coordinador), (1987), "Microempresa: presente y futuro", en **Seminario internacional sobre el sector informal urbano**. Guayaquil: PUCE / Fundación Guayaquil / OIT.
- MORALES, José Antonio. (1986), "Estabilización y Nueva Política Económica en Bolivia", en **El trimestre económico**, 2, págs. 128 - 130 México.
- MORALES, José Antonio. (1987), "Precios, salarios y política económica durante la alta inflación boliviana de 1982 a 1985", en **Estudio, Diagnóstico, Debate**. La Paz: ILDIS.
- NAPOLI, Rodolfo. (1971), **Derecho del trabajo y de la seguridad social**. Buenos Aires: Edit. La Ley.
- OPINION. (1987), "Compilación de disposiciones legales sobre la Reforma Tributaria", (Separata). Cochabamba.
- OSSORIO, Manuel. (1984), **Diccionario de ciencias jurídicas, políticas y sociales**. Buenos Aires: Edit. Heliasta.
- OIT. (1942), **Employment Incomes and Equality. A Strategy for Increasing Productive Employment in Kenia**. Ginebra: OIT.

- PARRA, Ernesto. (1985), **Microempresas y desarrollo**. Bogotá: UNICEF/SENA.
- PREALC. (1985), **Más allá de la crisis**. Santiago: PREALC.
- PREALC. (1987), **Ajuste y deuda social**. Santiago: PREALC.
- SANCHEZ, C. Y J.C. PEREYRA. (1988), **La pequeña y mediana empresa industrial en Bolivia: un diagnóstico y recomendaciones de política**. La Paz: UDAPE / HIID.
- SERRANO TORRICO, Servando. (1966), **Código de comercio**. Cochabamba: Edit. Serrano Ltda.
- URIBE, F. y E. FORERO. (1986), **El sector informal en las ciudades intermedias**. Bogotá: CIDER / UNIANDES / CEREC.

La presente edición de 1.000 ejemplares
se terminó de imprimir en los talleres de
Servicio Gráfico Quipus, en la ciudad
de La Paz, el 2 de febrero de
1989.

centro de estudios para el desarrollo laboral y agrario

El CEDLA es una institución privada sin fines de lucro, con sede en la ciudad de La Paz; su personería jurídica está reconocida en la R.S. 199912 de 22 de julio de 1985. El centro fue formalmente constituido el 21 de enero de 1985; sin embargo, su equipo de trabajo ha realizado estudios, asesorías y programas de apoyo a instituciones públicas y privadas desde 1979.

dirección: pasaje Aspiazu No. 743 - casa No. 2032
casilla de correo No. 8630 - La Paz, Bolivia
teléfono No. 340746 - 360223