



Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo

Distr. general
15 de febrero de 2010
Español
Original: inglés

Junta de Comercio y Desarrollo

Comisión de la Inversión, la Empresa y el Desarrollo

Segundo período de sesiones

Ginebra, 26 a 30 de abril de 2010

Tema 4 del programa provisional

**La función del Estado: eficiencia de las inversiones públicas con fines
de desarrollo – Intercambio de mejores prácticas**

Inversión pública en eficiencia administrativa para la facilitación de la actividad empresarial – intercambio de mejores prácticas

Resumen

En la presente nota se explica la manera en que la inversión pública en eficiencia administrativa puede proporcionar beneficios importantes a las economías en desarrollo y ayudarlas a alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM).

La inversión en el aumento de la eficiencia de la administración pública para facilitar la actividad empresarial resulta particularmente oportuna en momentos de crisis, cuando los gobiernos deben hacer frente a crecientes déficits públicos y las empresas luchan por superar una grave desaceleración. Se trata de una inversión rentable, ya que la eficiencia administrativa puede financiarse a sí misma y puede generar ahorro así como ingresos. Además, al aliviar las cargas para la actividad empresarial, puede contribuir a liberar capacidad productiva, promover la iniciativa empresarial y reducir los costos de las empresas, estimulando así la creación de empleo y la producción.

En la nota se presentan ejemplos de políticas destinadas a reforzar la eficiencia administrativa a través de la inversión pública, a fin de disminuir la carga administrativa para los operadores privados y facilitar la actividad empresarial, promoviendo una mayor transparencia, simplificando los procedimientos e impulsando la administración pública electrónica o en línea. Esa inversión orientada hacia una administración pública más centrada en el usuario ya está en marcha en la mayoría de los países. Se presta especial atención a las políticas que los gobiernos pueden aplicar para empoderar jurídicamente a los pobres y aumentar la capacidad de millones de trabajadores y empresarios del sector informal a fin de que puedan aprovechar plenamente las oportunidades que ofrece la economía de mercado y contribuir a ella.

En la nota también se presenta una iniciativa de la UNCTAD para facilitar el intercambio internacional de las mejores políticas y prácticas de los gobiernos. Esa iniciativa, denominada iPortal, proporcionará una plataforma en línea para promover la cooperación internacional, en particular la cooperación Sur-Sur, a fin de intercambiar y difundir soluciones de eficiencia administrativa para la facilitación de la actividad empresarial.

Índice

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
Introducción	1–6	4
I. La eficacia de la inversión pública en eficiencia administrativa para la facilitación de la actividad empresarial.....	7–25	4
A. La eficiencia administrativa estimula el crecimiento y la creación de empleo	10–12	5
B. La eficiencia administrativa contribuye a la reducción del déficit público	13–16	6
C. La eficiencia administrativa empodera a los pobres	17–25	7
II. Aumento de la transparencia, simplificación de los procedimientos y desarrollo de la administración pública en línea: mejores prácticas	26–63	9
A. Principios básicos de la eficiencia administrativa	27–38	9
B. Prácticas óptimas de creación de empresas, transferencia de derechos de propiedad y permisos de construcción.....	39–51	12
C. Facilitación de las actividades de las microempresas: hacer que la formalización sea fácil y conveniente.....	52–63	14
III. Promoción del intercambio internacional de mejores prácticas y soluciones de eficiencia administrativa para facilitar las actividades empresariales.....	64–82	18
A. El iPortal de la UNCTAD: una plataforma electrónica para facilitar el intercambio de prácticas óptimas de eficiencia administrativa.....	67–76	18
B. Recolección de las prácticas óptimas: determinación de las fuentes pertinentes y creación de una red de expertos	77–82	19
IV. Preguntas dirigidas a la Comisión.....		20

Introducción

1. La inversión pública en eficiencia administrativa puede generar beneficios importantes para las economías en desarrollo y ayudarlas a alcanzar los ODM. El presente documento complementa una nota preparada recientemente por la secretaría sobre la inversión pública¹.

2. Por inversión pública se entiende aquí cualquier gasto público que aumenta el capital público tangible e intangible. Una de sus formas más eficaces es la inversión en eficiencia administrativa para la facilitación de la actividad empresarial, es decir, el aumento de la transparencia y la simplificación de las normas relativas a la actividad empresarial y la introducción de servicios de administración pública en línea.

3. Al facilitar el cumplimiento de las normas nacionales por parte de las empresas y reducir los costos por ese concepto se alienta a más empresarios, especialmente a los microempresarios, a establecer formalmente su empresa, contratar personal, pagar impuestos y prestaciones sociales, adquirir tierras y construir instalaciones, lo que les permitirá obtener préstamos, establecer vínculos con operadores más grandes y cumplir con los requisitos relativos a las compras del sector público.

4. La inversión pública en eficiencia administrativa ha dado lugar en muchos países a la elaboración de leyes, sistemas de organización y herramientas inteligentes para la administración pública en línea. La facilitación del intercambio internacional de esas buenas prácticas y políticas permitirá acelerar el ritmo y reducir los costos de la modernización del Estado.

5. Con ese propósito, la UNCTAD está desarrollando el iPortal, una plataforma en línea para difundir soluciones que faciliten las actividades de las empresas, especialmente de las PYMES, en los países en desarrollo y alienten la cooperación directa entre administraciones nacionales, especialmente la cooperación Sur-Sur.

6. La labor de la UNCTAD en esta esfera se basa en las recomendaciones del Acuerdo de Accra (párrs. 147 y 148); el Documento Final de la Cumbre Mundial 2005; la Declaración del Milenio de las Naciones Unidas, el Consenso de Monterrey de la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo, el Plan de Aplicación de las Decisiones de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible, y la resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas de 2009 sobre empoderamiento jurídico de los pobres y erradicación de la pobreza.

I. La eficacia de la inversión pública en eficiencia administrativa para la facilitación de la actividad empresarial

7. La inversión pública² es objeto de un amplio debate. Hay sin embargo un tipo de inversión pública que en general se considera necesario; se trata de la inversión en el mejoramiento del sector público propiamente dicho y, en particular, en el aumento de la eficiencia de la administración pública para facilitar la actividad empresarial.

¹ "Public Investment: Vital for Growth and Renewal, but should it be a Countercyclical Instrument?" – Documento de antecedentes para el seminario de alto nivel sobre el papel de la inversión pública en el desarrollo social y económico, celebrado los días 13 y 14 de julio de 2009 en Río de Janeiro (Brasil).

² En este caso adoptamos la definición de inversión pública en sentido lato; es decir: todo gasto público que aumenta el capital público tangible e intangible.

8. El aumento de la eficiencia administrativa para facilitar la actividad empresarial es una prioridad en las políticas de la mayoría de los países. En la presente nota se define como la capacidad de la administración pública de facilitar a las empresas el cumplimiento de las normas nacionales aplicables a las actividades comerciales (creación de empresas, adquisición de acciones, inscripción de derechos de propiedad y obtención de visados para empresarios); a las operaciones comerciales (licencias para realizar actividades, contratación de personal, permisos de trabajo, permisos de construcción, conexión a servicios públicos básicos, pago de impuestos y cotizaciones sociales); y para dar por terminadas las actividades comerciales (cesación de actividades, quiebra).

9. Para lograr la eficiencia administrativa se requiere inversión pública en tres ámbitos principales: los reglamentos, es decir, los textos que definen los derechos y obligaciones de los operadores comerciales; la aplicación de los reglamentos, es decir, los procesos mediante los cuales se aplican esos reglamentos; y, por último, los administradores, los funcionarios encargados de poner en marcha y velar por la aplicación de los procedimientos. Para que la prestación de servicios públicos sea eficiente se requiere una combinación ideal de tres elementos: reglamentos claros, una administración responsable y administradores capaces. Los tres elementos son igualmente importantes y necesarios para lograr la eficiencia administrativa. Sin embargo, en la presente nota no se examinará el tercero³.

A. La eficiencia administrativa estimula el crecimiento y la creación de empleo

10. El programa titulado Legislar mejor⁴, que la Unión Europea puso en marcha en 2006, estimó que la reducción de los gastos administrativos de las empresas en un 25% daría lugar a un aumento del 1,5% del PIB. Los efectos de la reducción de la ineficiencia administrativa en las economías de renta baja probablemente sean aún mayores, ya que las empresas de esos países, en promedio, se encuentran aún con más del doble de carga regulatoria a la hora de crear empresas, transmitir propiedades, presentar declaraciones de impuestos o resolver una disputa comercial ante los juzgados, en comparación con empresas semejantes de las economías de renta alta⁴. Las economías desarrolladas cuentan en promedio con un número de nuevas empresas inscritas por adulto diez veces mayor que África y Oriente Medio, así como una densidad empresarial cuatro veces mayor que la de las economías en desarrollo⁵. La carga regulatoria tiene repercusiones directas sobre los gastos de las empresas y, por consiguiente, sobre sus ganancias y su capacidad de expansión y contratación de empleados. El efecto negativo es más importante para las PYMES, en las que el promedio de la carga administrativa es de seis a treinta veces mayor que el de las empresas más grandes⁵.

³ La capacidad de los administradores depende en gran medida de la formación, la ética y el compromiso. Una remuneración adecuada es un factor esencial para atraer a personal especializado al sector público y conseguir su lealtad. La existencia de una carrera administrativa también es importante para proteger a los funcionarios públicos de las influencias políticas. El empoderamiento de los funcionarios públicos y su colaboración en el mejoramiento de los servicios públicos es cada vez más importante para la eficiencia administrativa.

⁴ *Doing Business Report 2010*, <http://www.doingbusiness.org/features/Highlights2010.aspx>.

⁵ Según estudios europeos, el promedio de la carga administrativa de las PYMES es de seis a treinta veces mayor que el de las empresas más grandes, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31997H0344:en:HTML>.

11. En períodos de recesión es importante mantener en funcionamiento las empresas viables y preservar el empleo. En un informe recienteⁱⁱⁱ, la OCDE recordó su experiencia anterior y afirmó que la crisis económica actual conducirá a un aumento de los niveles de pobreza en los países pobres. La parte correspondiente al empleo en el sector informal suele aumentar durante los períodos de inestabilidad económica. Los salarios bajos, sin prestaciones sociales, aumentan la probabilidad de que no se alcance el Objetivo de Desarrollo del Milenio de reducir a la mitad la pobreza mundial para 2015.

12. La creación de un entorno normativo con procesos administrativos eficientes para las operaciones comerciales y los derechos de propiedad puede servir de base para que las empresas y los inversores puedan aprovechar las oportunidades que van surgiendo a medida que la economía se desarrolla. Las investigaciones del Banco Mundial indican que la adopción de medidas sencillas puede ser decisiva; por ejemplo, en una economía en desarrollo la reducción de diez días del plazo necesario para poner en marcha una nueva empresa dio lugar a un aumento del 0,4% en la tasa de crecimiento y un 0,27% en la tasa de inversión^{iv}. Por lo tanto, no es sorprendente que un elemento determinante para la elección del destino de una inversión por las multinacionales sea la eficiencia de la reglamentación^v.

B. La eficiencia administrativa contribuye a la reducción del déficit público

13. El aumento del gasto público debido a los enormes planes de estímulo económico, junto con la reducción de los ingresos fiscales debido a la fuerte contracción de los ingresos de las empresas están ocasionando grandes déficits públicos y niveles sin precedentes de deuda soberana en la mayoría de los países^{vi}. En general los desequilibrios se consideran insostenibles y están propiciando la imposición de medidas de austeridad.

14. La introducción de mejores sistemas de contratación pública, por ejemplo, puede generar un ahorro considerable para los presupuestos del Estado. La contratación pública es una actividad económica fundamental de los gobiernos, que se estima aproximadamente en un 15% del PIB en los países de la OCDE. La introducción de la contratación pública por vía electrónica es un instrumento eficaz que permite lograr altos niveles de transparencia, rendición de cuentas y eficiencia. En la Unión Europea se determinó que el ahorro de gastos derivado de un sistema de contratación pública modernizado era de 2,5 a 10%^{vii}.

15. La utilización de estos procedimientos digitales y más sencillos también puede representar un ahorro importante para la administración con respecto a horas laborales e instalaciones. El Gobierno del Reino Unido prevé que las formas más eficientes de prestar servicios transaccionales generarán un ahorro superior a los 12.000 millones de libras esterlinas entre 2010 y 2014. Esa mayor transparencia y rendición de cuentas permitirá a los ciudadanos comparar los servicios locales, ejercer presión para lograr mejoras, elegir a los proveedores y exigir cambios en la prestación del servicio utilizando la Web como un nuevo instrumento eficaz para el intercambio de experiencias entre los clientes^{viii}.

16. La reducción de los gastos administrativos dará lugar a mayores beneficios para las empresas y, por consiguiente, al pago de más impuestos. Además, al agilizar el proceso de pago de impuestos los contribuyentes podrán cumplir mejor sus obligaciones fiscales y se reduce la necesidad de proceder a controles onerosos. La utilización de procedimientos más eficientes e integradores alentará a las empresas que funcionan de manera informal a recurrir a la protección de la ley y pagar las tasas correspondientes a la inscripción de sus empresas, la garantía de sus derechos de propiedad, la solicitud de aprobación de construcciones y la protección de sus empleados.

C. La eficiencia administrativa empodera a los pobres

1. La mayor parte de la población activa del mundo trabaja en el sector informal de la economía

17. Según un informe reciente⁶, 1.800 millones de personas trabajan en el sector informal en comparación con 1.200 millones de personas que trabajan con contratos formales y tienen derecho a las prestaciones de la seguridad social. Se prevé que para 2020 esta cifra aumentará a dos terceras partes de la fuerza laboral, suponiendo que no haya variación en las tendencias demográficas y las pautas de crecimiento, y que será aún mayor si se experimentan más pérdidas de empleo debido a la crisis económica y más migrantes regresan a su país de origen para trabajar en el sector informal.

18. El carácter informal se manifiesta de distintas maneras, pero especialmente en la propiedad de la tierra y de la vivienda, las operaciones de las empresas y la mano de obra. En Filipinas, el 65% de las viviendas y las empresas no están inscritas, en Tanzania el 90%^{ix}. En un estudio realizado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en 12 países de América Latina se informó que casi el 92% de las empresas, el 76% de las propiedades rurales y el 65% de las viviendas se encontraban en el sector informal o "extralegal"^x.

19. Un error muy común es considerar que la economía del sector informal es en cierta forma una actividad ilegal o incluso criminal. Es necesario establecer una distinción clara: una actividad ilegal es una actividad contraria a la ley; una actividad informal es "extralegal", en el sentido en que no ha sido declarada oficialmente y no se realiza en el marco de la legislación que debería regirla. El renovado interés manifestado recientemente en la economía informal se debe al reconocimiento de que ese sector de la economía está creciendo; que es un fenómeno permanente y no a corto plazo; y que no debe considerarse como un sector marginal o periférico, sino como un componente básico de la economía en su conjunto⁷.

2. Se requieren mejores reglamentos y un mejor acceso a ellos para empoderar a los pobres

20. Los motivos por los que existe el sector informal son múltiples y diversos en los distintos países. En algunos casos puede que sea una elección consciente, una decisión para evitar los impuestos y otras obligaciones. Muy a menudo se trata sencillamente de desconocimiento de la ley o de las formas de cumplirla, o de falta de capacidad para iniciar los procedimientos necesarios. La iniciativa sobre el empoderamiento jurídico de los pobres, emprendida en 2005 por un grupo de países industrializados y países en desarrollo⁸, en cooperación con el PNUD y la CEPE, determinó que una reglamentación gravosa y deficiente constituía un obstáculo importante para la entrada en el sector formal de la economía.

21. En el informe de la Comisión para el Empoderamiento Jurídico de los Pobres^{xi} de 2008, se indicó que una minoría de la población mundial era la que podía aprovechar las normas y reglamentaciones jurídicas y que por lo menos 4.000 millones de personas estaban excluidas del estado de derecho. Al igual que el acceso a servicios financieros básicos, las medidas de empoderamiento jurídico como las que tienen por objeto "fortalecer

⁶ OCDE – Is Informal Normal? Towards More and Better Jobs in Developing Countries, 2009 – http://www.oecd.org/document/54/0,3343,en_2649_33935_42024438_1_1_1_1,00.html.

⁷ Martha Alter Chen, Rethinking the Informal Economy: Linkages with the Formal Economy and the Formal Regulatory Environment http://www.un.org/esa/desa/papers/2007/wp46_2007.pdf.

⁸ Los países nórdicos (Dinamarca, Finlandia, Islandia, Noruega y Suecia), el Canadá, Egipto, Guatemala, el Reino Unido y Tanzania.

una gobernabilidad económica eficaz que facilite y torne asequible la instalación y la operación de un negocio, el acceso a los mercados y el cierre de un negocio, si fuese necesario" son indispensables para los futuros o nuevos empresarios. La microfinanciación es una respuesta al problema del acceso a la financiación y el empoderamiento jurídico de los pobres es una respuesta al problema de acceso a la reglamentación.

22. En la resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre empoderamiento jurídico de los pobres y erradicación de la pobreza^{xii}, de diciembre de 2009, se "alienta la promoción de un entorno propicio que facilite la iniciativa empresarial y la participación de todos en la actividad económica" (párr. 8) y... se "alienta a los países a promover los cuatro pilares del empoderamiento jurídico de los pobres, a saber, el acceso a la justicia y la realización de los derechos relacionados con la propiedad, el trabajo y las actividades empresariales, incorporando esas dimensiones en sus políticas y estrategias nacionales de desarrollo (párr. 9)".

3. El empoderamiento de los pobres contribuye a la economía

23. Las empresas del sector informal no pagan tasas de inscripción, no pagan las licencias para ejercer la actividad comercial, el IVA sobre sus ventas, el impuesto sobre los ingresos de las empresas ni las contribuciones sociales para sus empleados. Los empleados del sector informal tampoco pagan la contribución social que les corresponde. Las tierras y las viviendas no inscritas no pagan tasas de inscripción ni de traspaso, ni impuestos locales. Los operadores del sector informal a menudo tienen que pagar sobornos puesto que se convierten fácilmente en víctimas de funcionarios sin escrúpulos que abusan de su falta de conocimientos y de su situación precaria, además, no contribuyen al presupuesto del Estado. El sector informal reduce el espacio de políticas y representa un déficit de ingresos considerable para el presupuesto estatal de los países en desarrollo.

24. Se calcula que la contribución del sector informal al PIB es de un 19% en los países en transición, un 29,7% en América Latina, un 30,6% en Asia y un 63,6% en el África subsahariana^{xiii}. Tomando como base la actual relación impuestos/PIB^{xiv}, sin variación en los niveles de presión fiscal y capacidad de recaudación, los ingresos anuales adicionales al presupuesto estatal, derivados de la tributación por parte de la economía del sector informal podrían alcanzar las cifras siguientes⁹:

- a) América Latina y el Caribe: 145.000 millones de dólares, lo que equivale a un 5,59% del PIB regional (es decir, 107% de la AOD y 208% de la IED de la región);
- b) Asia (Asia oriental y el Pacífico y Asia sudoriental): 198.000 millones de dólares, lo que equivale a un 4,9% del PIB regional (es decir 546% de la AOD y 501% de la IED de la región);
- c) África subsahariana: 73.000 millones de dólares, lo que equivale a un 11,45% del PIB regional (es decir, 224% de la AOD y 433% de la IED de la región).

25. La incorporación gradual de las actividades informales en el sector formal de la economía contribuiría mucho a aumentar la base fiscal y los ingresos de los países en desarrollo. Estos ingresos adicionales sin duda permitirían cubrir los costos de desarrollo de infraestructura básica y de la inversión en eficiencia administrativa.

⁹ Las cifras mencionadas son estimaciones aproximadas cuya precisión resulta difícil determinar. Además, en ellas no se tiene en cuenta el hecho de que un porcentaje importante de los operadores del sector informal son personas de bajo ingreso que posiblemente no contribuirán en la misma proporción que los contribuyentes actuales. Por otra parte, las perspectivas regionales no reflejan las enormes discrepancias que existen entre los países de la misma región.

II. Aumento de la transparencia, simplificación de los procedimientos y desarrollo de la administración pública en línea: mejores prácticas

26. Todas las prácticas y políticas óptimas de eficiencia administrativa se orientan por un principio básico: *la gobernanza debe estar orientada al usuario*, es decir, deben revisarse las reglas y procedimientos existentes y se deben formular nuevas reglamentaciones teniendo presente la necesidad del cliente. En este contexto, el principio de "*pensar primero en lo pequeño*", según el cual las pequeñas empresas son consideradas "los principales clientes" en lo que se refiere a la reglamentación de las empresas, se aplica en forma cada vez mayor¹⁰.

A. Principios básicos de la eficiencia administrativa

1. La transparencia de los procedimientos es la base de la eficiencia administrativa

27. *Promover el punto de vista del usuario.* Con frecuencia resulta complicado apegarse a lo simple. Presentar los procedimientos de manera que sea fácilmente comprensible para el usuario es una cuestión difícil. No hay una norma internacional única, ni una comprensión común, en cuanto a lo que significa "procedimiento". Esto explica la diversidad de formas en que se presentan los procedimientos en diferentes países y, dentro de los países, en diferentes administraciones. No obstante, la mayor parte de las concepciones actuales derivan de una visión centrada en la administración. Se define en general un procedimiento como un proceso, o una serie de procesos realizados en una sola administración, sobre la base de textos normativos concretos. El punto de vista del usuario es diferente. Para él el procedimiento es el camino que tiene que recorrer para llegar a su objetivo final. Este camino lo puede llevar por numerosas administraciones, y dentro de cada administración, por diversas oficinas. Lo que cada administración considera un procedimiento completo es, en realidad, para el usuario, sólo parte de él. Por ejemplo, la transferencia de un bien raíz en El Salvador hará que el usuario tenga que dirigirse a cinco entidades diferentes, y en varias oportunidades a cada una de esas entidades, por lo cual serán necesarias en total 16 interacciones diferentes para completar el procedimiento¹¹. Desde el punto de vista del usuario se trata de un procedimiento único, que le permitirá lograr su objetivo: inscribir su nueva propiedad.

Recuadro 1. Sistema de eRegulations de la UNCTAD, una red global de transparencia^{xv}

La UNCTAD ha diseñado un sistema de administración pública en línea basado en la Web para ayudar a los países en desarrollo y a los países en transición a tratar de lograr eficiencia administrativa por medio de la transparencia, la simplificación y la automatización de las normas y los procedimientos relacionados con la creación y las operaciones de las empresas. Este sistema puede contribuir a una mayor transparencia y eficiencia en la administración pública, mejor gobernanza y reducción de costos. Representa para los países en desarrollo una *solución rápida y eficaz en función de los costos para documentar en línea los procedimientos administrativos*. El objetivo del sistema es cuádruple:

¹⁰ Este principio se consagró ya en 1996 en la United States Small Business Regulatory Enforcement Fairness Act, y más recientemente en la Ley de Pequeñas Empresas de la Unión Europea, de 2008.

¹¹ Véase una descripción del procedimiento en el sistema de eRegulations de El Salvador, <http://elsalvador.e-regulations.org/default.aspx?lang=es&target=ListOfSteps§ionid=7®id=1&Id=2>.

- Proveer total *transparencia* en las reglas y los procedimientos, ofreciendo en línea descripciones detalladas, prácticas y actualizadas de los pasos que se deben dar, vistos desde la perspectiva del usuario;
- Ayudar a los gobiernos a *simplificar* procedimientos permitiendo la fácil identificación de pasos innecesarios;
- Promover el *buen gobierno* aumentando el conocimiento público de las reglas y procedimientos y estableciendo, así, las condiciones para un diálogo equilibrado entre los usuarios del servicio público y los funcionarios;
- Proveer una base para la *armonización* regional/internacional de las reglas al facilitar el intercambio de buenas prácticas entre los países.

Entre los Estados miembros que actualmente se benefician de este programa se incluyen: Colombia, Comoras, Costa Rica, El Salvador, Etiopía, Guatemala, Malí, Marruecos, la ciudad de Moscú (Federación de Rusia), Nicaragua, Rwanda y Viet Nam. El programa eRegulations se financia con contribuciones de los Gobiernos de Luxemburgo y los Países Bajos, la ciudad de Moscú y el PNUD.

28. *Afirmar y publicitar el derecho a la información.* Se debe dar amplia publicidad al derecho del ciudadano a obtener información respecto de los procedimientos administrativos. Este derecho a la información se debe reconocer en primer lugar en la ley. Un número cada vez mayor de países ha promulgado leyes sobre la transparencia administrativa y el acceso a la información administrativa. Esas leyes crean en general el derecho del usuario a tener acceso a los datos recopilados a su respecto por la administración, y a los resultados y procesos de las medidas y decisiones administrativas. Debe mencionarse concretamente además el acceso a la información sobre los procedimientos, como en el caso de Malí, en una ley pionera de 1998^{xvi}, en la que se dispone que toda administración está obligada a comunicar a los usuarios información correcta sobre los procedimientos y formalidades necesarios para obtener los servicios que presta.

29. *Hacer accesible la información.* Se deben utilizar múltiples formatos y medios, según los diferentes públicos, para difundir información acerca de los procedimientos. Por ejemplo, se puede hacer *con registros de procedimientos en línea*. Un número cada vez mayor de países llevan ese tipo de registros, como el portal ChileClic de Chile^{xvii} y el sistema de eRegulations de varios países en desarrollo (recuadro 1)^{xviii}. Algunos registros son especializados, como el portal Businesslink^{xix} del Reino Unido. También hay registros en el plano subregional, como la nueva oficina de atención virtual de la *Generalitat* de Cataluña^{xx} en el caso de España, y en el de Colombia, con la Guía de procedimientos y servicios de la ciudad de Bogotá^{xxi}. Todas las administraciones que participan en los procedimientos deben disponer de *material impreso*. En la puerta de cada oficina pública debería haber un cartel que indique los diversos servicios que se prestan, es decir, los trámites que deben seguirse, con detalles completos de los elementos conexos (resultados esperados, requisitos, reclamaciones, etc.). *Se usan cada vez más para ello las líneas de atención telefónica y por Internet.* En muchos países se están estableciendo centros administrativos de llamadas. También existen servicios de atención en línea por medio de Internet. La United States Business.gov Community^{xxii} ofrece a los usuarios la posibilidad de hacer preguntas y obtener respuestas en línea de funcionarios gubernamentales.

30. *Promover el uso de la información.* La existencia de información relativa a los procedimientos, y la forma de tener acceso a ellos, debería recibir amplia publicidad por conducto de organizaciones profesionales y servicios de apoyo empresarial (por ejemplo, cámaras de comercio, federaciones sectoriales, bancos, abogados, contadores, consultores), por conducto de todos los organismos gubernamentales y mediante campañas públicas. La existencia de la información y del derecho a la información debería enseñarse en las escuelas como un derecho fundamental y en las universidades como parte de los cursos relacionados con las empresas.

2. La administración pública en línea es un facilitador y un catalizador de la reforma pública

31. El refrán del portal de la administración pública en línea de Singapur^{xxiii} —"de los servicios de integración a la integración del Gobierno"— indica claramente que la administración en línea no es un objetivo en sí mismo, sino una manera de mejorar el gobierno. No obstante, la rápida evolución de las tecnologías de la información impulsa cambios en la concepción de la administración en línea y del gobierno mismo. Concebida inicialmente como una forma de que el sector público preste mejores servicios a las empresas y los ciudadanos, se considera cada vez más la administración en línea como un medio de permitir además la participación pública en el proceso regulatorio y la adopción de decisiones. Estos son unos pocos conceptos y tendencias importantes respecto de la evolución de la administración pública en línea.

32. *Interoperabilidad.* Se refiere a la capacidad de diversos sistemas y organizaciones para trabajar conjuntamente y para intercambiar y usar la información de cada uno. La interoperabilidad está vinculada al uso de normas comunes que hacen que los datos sean compatibles^{xxiv}. Además permite que sistemas múltiples descentralizados (y, por lo tanto, los organismos correspondientes) presten un servicio integrado al usuario.

33. *Servicios ininterrumpidos.* Permite que los usuarios especifiquen una necesidad y obtengan un servicio para satisfacer esa necesidad sin saber qué organismo o nivel de gobierno debe ser contactado. En muchas situaciones pueden participar varios organismos en diferentes niveles de gobierno sin que el ciudadano tenga conciencia de ello^{xxv}.

34. *Computación "nube".* Se refiere a la posibilidad de alquilar y utilizar en línea, desde cualquier terminal que esté conectada, capacidad de procesamiento, espacio de almacenamiento y aplicaciones ofrecidas por proveedores externos^{xxvi}. El alquiler de servidores y almacenamiento digital ya está muy difundido. La idea de que las instituciones ya no tienen que desarrollar sus propias aplicaciones de computación y que pueden en lugar de ello usar aplicaciones externas con una modalidad de pago por el uso es más novedosa. La primera experiencia se inició en los Estados Unidos con el sitio Apps.gov^{xxvii}. El Gobierno del Reino Unido lanzó recientemente una estrategia parecida, "G-cloud" (nube del Gobierno)^{xxviii}.

35. *Web 2.0.* Un instrumento de Web 2.0 permite a los usuarios interactuar con otros usuarios o cambiar contenidos del sitio web en contraste con los sitios web no interactivos, en que los usuarios están limitados a ver en forma pasiva la información. Entre los ejemplos se incluyen comunidades con base en la Web, servicios con anfitrión, aplicaciones de la Web, sitios para establecer redes sociales, sitios para compartir videos, *wikis*, *mashups* y *blogs*. La diferencia entre Web 1.0 y Web 2.0 puede caracterizarse como la diferencia entre una difusión de uno a muchos y la comunicación entre muchos.

36. *Gobierno 2.0* describe el intento de modernizar la relación entre la administración pública y los usuarios, utilizando los nuevos instrumentos y criterios colaborativos de la Web 2.0 para tener en cuenta las necesidades concretas de cada usuario. Sinónimo de administración centrada en el ciudadano, Gov 2.0 tiene por objeto aumentar la transparencia de los datos y operaciones del gobierno hacia el público; prestar servicios orientados al usuario; mejorar la participación del público en la adopción de decisiones; y aumentar de la colaboración entre todos los niveles y departamentos del gobierno.

37. La Declaración Ministerial de la Unión Europea sobre la administración electrónica^{xxix} está marcada por esta nueva concepción: el objetivo hacia 2015 es mejorar los servicios de administración electrónica para atender a las diferentes necesidades de los usuarios y hacerlo de la manera más efectiva. Los servicios eficientes de administración pública electrónica estructurados en torno a las necesidades de los usuarios aumentarán la confianza en el gobierno y contribuirán a una mayor satisfacción del usuario a la vez que se logra una mayor eficiencia.

38. Un servicio en línea elaborado recientemente en la India^{xxx} ilustra que la administración pública electrónica se puede utilizar efectivamente en favor de grupos socialmente excluidos. El Sistema Nacional de Garantía del Empleo Rural administra en línea la asignación de trabajo a trabajadores no calificados en la provincia de Andra Pradesh, en cumplimiento de una ley del Gobierno que procura garantizar por lo menos un salario durante 100 días en cada año financiero a cualquier hogar cuyos miembros se ofrezcan como voluntarios para hacer trabajo manual no calificado.

B. Prácticas óptimas de creación de empresas, transferencia de derechos de propiedad y permisos de construcción

39. La auténtica simplificación deriva siempre de una visión centrada en el usuario. Los principios de la simplificación administrativa son muy sencillos: adoptar el punto de vista del usuario, estudiar detenidamente y documentar el procedimiento, paso a paso; eliminar las interacciones, las demoras y los requisitos innecesarios; reagrupar en un solo lugar los que no se puedan evitar, y hacer que el proceso resultante, o parte de él, sea electrónico. Esto es aplicable a todos los procedimientos administrativos, especialmente la creación de empresas, la transferencia de bienes y el permiso de construcción¹².

1. Simplificación del proceso de creación de empresas

40. El proceso de creación de empresas es particularmente importante: da a las empresas existencia legal y su "certificado de nacimiento". Probablemente por este motivo ha sido el proceso que más comúnmente se ha reformado en todo el mundo en los últimos años. Los procedimientos más eficientes (en línea), según el informe *Doing Business*, son los de Nueva Zelandia^{xxxi}, el Canadá^{xxxii}, Australia^{xxxiii} y Singapur^{xxxiv}.

41. *Eliminación de requisitos.* Se puede mejorar el proceso de creación de empresas en primer lugar eliminando algunos requisitos innecesarios. El sello de la empresa es uno de ellos. La publicación en los periódicos jurídicos de un aviso de establecimiento de la empresa puede reemplazarse fácilmente con publicación electrónica, como en Alemania, la ex República Yugoslava de Macedonia y Mozambique, o en el registro, como en Burkina Faso. Los requisitos de un capital mínimo pueden constituir un gran obstáculo para los empresarios. Treinta y cinco economías han reducido o eliminado su requisito de capital mínimo desde 2004. La necesidad de sellos fiscales o papel sellado, la notarización de

¹² La mayoría de los ejemplos y prácticas mencionados en este capítulo están tomados del informe del Banco Mundial *Doing Business 2010*, y se refieren al año 2009, <http://www.doingbusiness.org>.

ejemplares de documentos y de cartas de solicitud se están eliminando gradualmente. La unificación de los formularios y la estandarización de los documentos de constitución de la empresa también reducen los requisitos.

42. *Centralización de las inscripciones.* Los pasos restantes implican que se pueden agrupar múltiples organismos en un solo lugar con una ventanilla única física o virtual. Desde 2004, 44 países han creado un proceso centralizado de inscripción, físico o electrónico.

43. *Administración pública en línea.* Los sistemas electrónicos constituyen una buena manera de compartir información entre organismos y de ofrecer al usuario un servicio integrado. Además reducen significativamente los gastos administrativos. El Registro de Empresas de Malasia invirtió 12.700.000 dólares en un avanzado sistema de inscripción durante cinco años. La inversión se recuperó totalmente con los ingresos generados por el registro. Unos 40 países ahora ofrecen la inscripción en línea. En ocasiones solo parte del proceso se ha automatizado; la verificación del nombre en línea es el servicio electrónico más común, y más de la mitad de los países proponen ahora este servicio, como Bangladesh^{xxxv}.

2. Simplificación del proceso de inscripción de la propiedad

44. La tierra es un activo económico fundamental en toda sociedad. Sin títulos de propiedad seguros no se puede convertir la tierra en capital productivo, no se puede usar para garantizar el acceso fácil a créditos y no se puede transferir. Por este motivo Hernando de Soto lo describe como un "capital muerto"^{xxxvi}. *Doing Business* clasifica a la Arabia Saudita, Georgia y Nueva Zelandia^{xxxvii} como los países más eficientes en lo que se refiere al procedimiento de inscripción de propiedad.

45. *Eliminación de requisitos.* Moldova eliminó el requisito de una sinopsis catastral, con lo que se economizaron 43 días. Kirguistán y Belarús eliminaron el requisito de notariación. Indonesia, la ex República Yugoslava de Macedonia y Rumania introdujeron plazos de inscripción. Argelia eliminó la interacción al suprimir el impuesto de ganancia de capital. Más de 150 países ya han eliminado la inspección física para tasar el valor de la propiedad, y 17 economías cobran una tarifa fija en lugar de múltiples impuestos pagados a diversos organismos. La mayoría de los países han eliminado los certificados catastrales, y más de 100 no exigen prueba del pago de impuestos de diversos niveles de gobierno. Solo unos pocos todavía piden certificados de pago de las empresas de servicio público.

46. *Centralización de las instituciones.* En Burkina Faso pueden pagarse ahora los impuestos de transferencia en el registro de bienes raíces. La ventanilla única establecida en Belarús en 2007 redujo el tiempo de 231 a 18 días.

47. *Administración pública en línea.* En 2009 11 países introdujeron procedimientos en línea. En Mauricio se computarizó totalmente el registro de bienes raíces, así como en Estonia^{xxxviii}. En el Reino Unido se tramitan electrónicamente los impuestos de las transacciones de bienes raíces, lo que reduce el tiempo de inscripción de 21 a 8 días. En Panamá la administración fiscal expide ahora el certificado de buena conducta en línea^{xxxix}. Guatemala, país latinoamericano más eficiente en cuanto a la inscripción de bienes raíces, mejoró sus servicios en línea^{xl}. En Rwanda se puede obtener actualmente el certificado de pago de impuestos en línea^{xli}.

3. Simplificación del proceso de permiso de construcción

48. Se considera que la industria de la construcción es un barómetro de la economía, ya que le corresponde entre el 5 y el 7% del PIB en la mayoría de los países. El Banco Mundial estima que entre un 60 y un 80% de los proyectos de construcción de los países en desarrollo se inicia sin un permiso de construcción porque el proceso de aprobación es

demasiado complejo. Según el informe *Doing Business* los procedimientos más eficientes se hallan en Hong Kong (China)^{xlii}, Singapur^{xliii}, San Vicente y las Granadinas, la República de Corea y Finlandia.

49. *Eliminación de requisitos.* Como promedio, los constructores de todo el mundo tienen que tratar con nueve organismos diferentes. Colombia, Guatemala, Honduras y Panamá redujeron el número de trámites y el tiempo introduciendo procesos de aprobación basados en el riesgo, reduciendo el tiempo en un promedio de 35 días. Portugal siguió un método semejante, eliminando diversos trámites y reduciendo el tiempo en 41 días.

50. *Centralización de instituciones.* La Arabia Saudita y Jordania centralizaron la aprobación en ventanillas únicas en 2009. La ventanilla única de Ammán redujo el tiempo en 20 días (actualmente sólo 87) y están en marcha planes para introducir más ventanillas únicas en otros distritos. En la ventanilla única de Riad los solicitantes que desean construir estructuras simples pueden obtener un permiso de construcción en un día. Burkina Faso también puso en práctica una ventanilla única, reduciendo el plazo para obtener un permiso en dos meses.

51. *Administración pública en línea.* En Bahrein, en lugar de tener que llenar nueve formularios diferentes y dar 15 juegos de documentación de apoyo, los solicitantes completan un solo formulario de solicitud en línea y cargan todos los documentos en un proceso digitalizado. Los constructores de Dubai pueden pedir ahora en línea certificados "sin objeciones", permisos de construcción y certificados de terminación^{xliv}. En la República Islámica del Irán pueden obtenerse certificados de aprobación de localización, los permisos de construcción y los certificados de terminación de la construcción a través de cualquiera de las 70 oficinas de servicios en línea de Teherán.

C. Facilitación de las actividades de las microempresas: hacer que la formalización sea fácil y conveniente

1. Explicar qué es la formalización

52. *¿Qué condiciones mínimas debe reunir una pequeña empresa para tener existencia legal y realizar sus actividades legítimamente?* La mayoría de los empresarios informales no pueden responder a esta pregunta y no saben dónde hallar una respuesta. Aparte de crear una empresa —que suele ser costoso— ¿cuáles son los otros regímenes empresariales disponibles; basta con la inscripción en el registro nacional de impuestos, o hay que inscribirse también con las autoridades tributarias municipales; qué actividades requieren licencia especial; con qué sistema de protección de la salud y jubilación se cuenta; deben llevarse libros de contabilidad; es necesario legalizarlos; puede un empresario hacer las formalidades personalmente? La falta de conocimiento de las reglas y procedimientos y el temor de que sean demasiado complicados inhiben a los microempresarios y son el principal motivo para disuadir a las pequeñas empresas de la formalización.

53. *Información adaptada.* Debe ponerse ampliamente a disposición de los microempresarios información clara y fácilmente comprensible acerca de los regímenes jurídicos existentes para la inscripción y el funcionamiento, y acerca de los procedimientos conexos. Deben explicarse claramente las opciones de legalizaciones —regímenes jurídicos disponibles— con sus respectivas ventajas y desventajas. Deben explicarse los procedimientos paso a paso, con todos los detalles necesarios.

54. *Difusión especial.* Debe llevarse la información a los microempresarios. Los funcionarios de microcrédito van a buscar a sus clientes en los locales en que viven: en los mercados, en pequeños locales comerciales y en las calles, los distritos empresariales de clase obrera, poblaciones de tugurios y aldeas. Este es también el lugar al que debe llegar

información sobre los procedimientos de formalización. Las instituciones de microfinanzas, las organizaciones no gubernamentales, las asociaciones de pequeños comerciantes, las iglesias y todas las demás instituciones que trabajan con los pobres constituyen buenos conductos para llegar a ellos. Las escuelas y los colegios universitarios son también buenos canales para transmitir el mensaje a través de los estudiantes. Los cibercafés son buenos lugares para difundir información a los microempresarios¹³. Los mensajes en tableros públicos de las municipalidades pueden tener el mismo impacto. Los periódicos, la televisión y la radio son medios muy eficaces, si se difunden los mensajes mediante programas que cuenten con un gran público en el segmento al que se quiere llegar. Podrían lanzarse campañas masivas de formalización por diversos canales, basadas en el modelo de las campañas de alfabetización o de vacunación.

2. Facilitar la formalización

55. *Debe velarse por la mayor sencillez posible de los procedimientos*, en el marco de las leyes existentes o mediante la introducción de enmiendas. La creación de una ventanilla única dedicada a los microempresarios es una buena forma de reducir el tiempo y los trámites de los empresarios. Los instrumentos de la administración pública en línea son claramente ventajosos, pero no son obligatorios. Las ventanillas únicas físicas, con procesamiento manual de la información, pueden facilitar en gran medida la formalización de las pequeñas empresas, con mayor razón si se hallan estratégicamente ubicadas y son fácilmente accesibles. Un formulario único debe bastar para la inscripción con todas las administraciones interesadas y, lo ideal sería otorgar inmediatamente el derecho a funcionar en forma legal. Así ocurre en el Reino Unido, donde la única obligación de los trabajadores independientes o los comerciantes es una notificación a la autoridad fiscal, por correo, por teléfono o por medio de un simple formulario en línea^{xlv}. Sin embargo, puede ser difícil reducir el número de documentos que se requieren para apoyar la inscripción cuando están enumerados en la ley. Por ejemplo, la Ley uniforme relativa al derecho comercial general, de la Organización para la Armonización del Derecho Mercantil en África (OHADA), aplicada en 16 Estados africanos y que rige parte de los procedimientos de inscripción del comerciante, requiere la presentación de cinco documentos: certificado de nacimiento, certificado de matrimonio, certificado de nacionalidad, contrato de alquiler y antecedentes policiales. La obtención de cada uno de esos documentos da lugar a por lo menos uno, y en algunos casos, dos trámites, con sus correspondientes requisitos, gastos y retrasos¹⁴. Esto limita en gran medida la posibilidad de que esos 16 países africanos simplifiquen radicalmente el proceso.

56. *Planes para los nuevos trabajadores independientes y empresas familiares*. En los casos en que resulta demasiado difícil cambiar la ley podría resultar más simple crear nuevos regímenes con una nueva ley. Un número cada vez mayor de países crea planes especiales para empresarios considerados individualmente. Es lo que Francia hizo en 2009 con el nuevo sistema de "autoempresario"^{xlvi}, que permite a cualquier operador individual inscribirse al mismo tiempo, en muy pocos minutos, en el registro comercial, la administración fiscal y la seguridad social. En un año se han inscrito más de 300.000

¹³ Algunos programas sociales de El Salvador han utilizado cibercafés para llegar a los microempresarios y darles formación. Además, en algunos barrios con problemas económicos ofrecieron cupones para el uso gratuito del cibercafé por una hora. Los administradores de los cibercafés habrán recibido previamente formación para orientar a los usuarios con los sitios en la Web y abrirles pequeñas cuentas mediante las cuales se podía entablar contacto con ellos fácilmente.

¹⁴ Véase la descripción del mismo procedimiento en Malí (con una ventanilla única) y en Comoras (sin ventanilla única), en sus respectivos sistemas de reglamentos en línea: <http://mali.e-regulations.org/default.aspx?lang=fr&target=ListOfSteps§ionid=35®id=261&Id=1>, <http://comores.e-regulations.org/default.aspx?lang=fr&target=ListOfSteps§ionid=3®id=23&Id=1>.

empresas nuevas. En Rwanda¹⁵, desde la introducción en 2009 de una nueva ley de empresas, un comerciante se puede inscribir con tres trámites en 24 horas¹⁶, a través de una ventanilla única en el Consejo de Desarrollo de Rwanda. Panamá introdujo en 2007 una nueva ley^{xlvii} por la que se eliminan todos los procedimientos anteriores con múltiples administraciones y se determina que los comerciantes —nacionales o extranjeros— necesitan simplemente inscribirse y pagar en línea 15 dólares para comenzar a funcionar legalmente. Todo el proceso^{xlviii} es muy sencillo y no tarda más de diez minutos.

57. *Régimen fiscal simplificado.* Los nuevos planes de pequeñas empresas suelen incluir un sistema de impuesto único —combinando el impuesto a la renta, el IVA y las contribuciones sociales— y una tarifa fija como manera de facilitar la inscripción y el cumplimiento^{xlix}; se crean centros para pequeños contribuyentes en las zonas comerciales, así como se crearon centros para los grandes contribuyentes en los decenios de 1980 y 1990^l. La Dirección de Ingresos de Rwanda introdujo en 2009 un nuevo sistema de gestión en bloque^{li}, instalando oficinas de impuestos en los distritos en que operan pequeñas empresas.

3. Hacer que la formalización sea conveniente

58. Pero no basta con establecer buenos reglamentos y procesos simples. Además de ser conocidos por los sectores a los que se dirigen, tiene que entenderse también que son beneficiosos. La mayoría de los países latinoamericanos han introducido regímenes tributarios simplificados para las microempresas en los últimos diez años. Sólo una pequeña minoría de microempresarios los han aprovechado^{lii}. En 2004 la Argentina aplicó un nuevo sistema tributario simplificado para las pequeñas empresas. Después de dos años sólo se habían inscrito 44.000 nuevos contribuyentes^{liii}.

59. *Comunicar los beneficios.* La tranquilidad y la protección contra funcionarios inescrupulosos son beneficios que atraen mucho interés. En ocasiones su situación no se entiende muy bien, por cuanto los microempresarios ya hacen pagos y cumplen algunas obligaciones que consideran legales. Sin embargo, son objeto de abusos de parte de funcionarios locales, abogados o intermediarios y, de ahí en adelante, suelen operar en forma extralegal con absoluta buena fe. Es importante explicar claramente cuáles son las normas legítimas, qué autorizaciones y documentos se entregan oficialmente, y cuáles son los pagos correspondientes. Actuar en forma legal ofrece la posibilidad de ampliar las actividades, vender legítimamente a otras empresas formales y entidades públicas y cerrar contratos con ellas, importar y exportar, contratar trabajadores, alquilar, comprar y vender locales y bienes raíces, obtener acceso a crédito y a inversión. La protección social^{liv} —atención de salud, jubilación y planes de protección del desempleo— son beneficios adicionales fundamentales que suelen vincularse a la formalización. Es esencial informar a la población de que esos beneficios forman parte del plan de legalización.

60. *Reforzar los beneficios.* En los casos en que la protección social no forme parte del plan, o cuando no sea aplicable a los operadores que no perciben un salario y sus familias, deben formularse planes de ese tipo^{lv}, aunque se haga en pequeña escala. Las instituciones de microfinanzas han comenzado a preparar para sus clientes planes particulares de microseguro^{lvi} que podrían ofrecerse a los pequeños empresarios en el momento de la inscripción. El acceso más fácil al crédito, la capacitación, el asesoramiento empresarial y los servicios de desarrollo puede comenzar con la legalización. Las instituciones de microfinanzas sin duda estimularán a los microempresarios a que legalicen sus actividades

¹⁵ El mejor reformador del mundo, según el informe *Doing Business 2010*.

¹⁶ Véase una descripción del procedimiento en el sistema de regulación en línea de Rwanda, <http://rwanda.e-egulations.org/default.aspx?lang=uk&target=ListOfSteps§ionid=11®id=25&Id=2>.

y estarán muy dispuestas a proponer condiciones de crédito ligeramente mejores a los empresarios formales.

61. *Hacer efectivo el cumplimiento.* La creación de regímenes simplificados debe ir acompañada de medidas para velar por el cumplimiento de las pocas obligaciones restantes, en particular en lo que se refiere a la declaración y el pago de impuestos, pero además en términos de higiene, salud y relaciones laborales.

62. *Asociación con otros servicios de empoderamiento.* El mejoramiento del acceso a la ley, así como la apertura del acceso a las finanzas, o a la capacitación y el apoyo empresarial, son enfoques necesarios y eficaces para empoderar a los pobres. Deben desarrollarse fuertes sinergias operacionales entre las instituciones que ofrecen esos servicios, que son complementarios y se refuerzan recíprocamente.

63. Hacer que resulte más fácil y menos costoso a los pequeños empresarios constituir formalmente su empresa (recuadro 2) les permitirá aumentar la escala de sus actividades, en particular abriendo el acceso al crédito y estableciendo vínculos con operadores de mayor tamaño. Ello los alentará a contratar personal y a pagar impuestos y beneficios sociales, con lo que se contribuirá a los Objetivos de Desarrollo del Milenio (en particular el Objetivo 1, Erradicar la extrema pobreza, metas 1A y 1B).

Recuadro 2. Programa de la UNCTAD para facilitar la formalización de las empresas (microlegalización)

La UNCTAD está preparando un programa nuevo para ayudar a los gobiernos a aplicar reglamentaciones adaptadas a las necesidades de microempresas y pequeñas empresas y a facilitar la legalización de las empresas del sector informal sobre la base de prácticas internacionales óptimas. Se ofrecerán servicios de consultoría y fomento de la capacidad para:

- Realizar inventarios y diagnósticos de las reglamentaciones existentes aplicables a la creación y el funcionamiento de las microempresas (inscripción inicial, licencia de actividad, declaración y pago de impuestos y gastos sociales);
- Simplificar los sistemas existentes y/o proponer reglamentaciones nuevas y adaptadas a fin de reducir a un mínimo el número de trámites y requisitos para los usuarios y de aprovechar al máximo los beneficios jurídicos y sociales;
- Organizar la tramitación interna, en el interior y entre las administraciones correspondientes, con énfasis en el uso de instrumentos de la administración pública en línea;
- Negociar mecanismos de asociación para la prestación conjunta servicios con instituciones de microfinanzas y otros proveedores de servicios básicos a los pobres;
- Concebir y aplicar medios de comunicación externa;
- Medir los resultados.

III. Promoción del intercambio internacional de mejores prácticas y soluciones de eficiencia administrativa para facilitar las actividades empresariales

64. Algunos países, muchos de los cuales son países en desarrollo, han formulado y aplicado buenas soluciones para hacer que los procedimientos administrativos sean expeditos y transparentes para iniciar pequeñas empresas, inscribir bienes raíces, obtener licencias, permisos de trabajo y visados, pagar impuestos, etc. Las leyes y procedimientos inteligentes y los instrumentos de la administración pública en línea que hayan demostrado su eficiencia en un país podrían ser útiles a otros países con los mismos problemas. El intercambio de soluciones para la facilitación de la actividad empresarial permitiría acelerar considerablemente el ritmo y reducir el costo de la inversión pública en eficiencia administrativa en los países en desarrollo.

65. Numerosos estudios presentan ejemplos de prácticas óptimas en la administración pública en línea. Hay menos fuentes de información sobre leyes y sistemas de organización aplicados para facilitar los procedimientos. Ninguno se concentra en especial en soluciones de eficiencia administrativa para las microempresas y las pequeñas empresas. Asimismo, existe abundante información sobre buenas prácticas para empoderar a los empresarios informales, pero no centrados especialmente en las medidas que el gobierno puede adoptar para alentar la legalización.

66. La UNCTAD se propone crear una plataforma electrónica en que los gobiernos puedan compartir esas soluciones. Promoverá la difusión de las prácticas óptimas para facilitar las actividades empresariales de microempresas y pequeñas empresas en los países en desarrollo y alentará la cooperación entre las administraciones nacionales, especialmente la cooperación Sur-Sur.

A. El iPortal de la UNCTAD: una plataforma electrónica para facilitar el intercambio de prácticas óptimas de eficiencia administrativa

1. Objetivos y público al que está orientado el iPortal

67. El iPortal tiene por objeto determinar y difundir prácticas y políticas óptimas que los gobiernos puedan aplicar para facilitar la creación y el funcionamiento de empresas privadas, y especialmente de las microempresas y las pequeñas empresas. Es una base de datos en línea de soluciones inteligentes aplicadas con éxito en países desarrollados y en desarrollo para hacer que los procedimientos administrativos sean más transparentes, más simples y más expeditos.

68. Se propone constituir un instrumento técnico para los responsables de las políticas de los países en desarrollo, ya sea que busquen soluciones para mejorar su eficiencia administrativa nacional o que estén dispuestos a compartir con otros países soluciones que hayan sido aplicadas con éxito a escala nacional. También puede tener interés para las organizaciones de donantes dispuestas a apoyar los esfuerzos de países en desarrollo para lograr la eficiencia administrativa y el empoderamiento jurídico de los pobres. El iPortal les dará acceso a un catálogo de medidas probadas y susceptibles de ser aplicadas en otros países.

69. Las soluciones presentadas por medio del portal procederán de países en desarrollo y de economías más adelantadas. El portal podría en adelante facilitar los intercambios entre países en desarrollo y la cooperación Sur-Sur.

2. Organización del iPortal: campos y categorías

70. Las soluciones se organizan en tres categorías: reglamentos, es decir, leyes y otros textos normativos; sistemas de organización, es decir, estructuras físicas de trabajo o medidas operacionales establecidas para mejorar/acelerar los procedimientos administrativos, como las ventanillas únicas; instrumentos electrónicos, es decir, sistemas electrónicos que funcionan entre el gobierno y las empresas (G2B) y entre las oficinas gubernamentales (G2G).

71. Se presentarán soluciones en diversos campos: i) creación de una empresa, licencias de empresas, inscripción de propiedades, permisos de construcción, empleo de trabajadores, visados y permisos de residencia, comercio transfronterizo, pago de impuestos, cierre de una empresa, transparencia, simplificación y administración pública en línea. Varios de esos campos son idénticos a los que utiliza el informe *Doing Business*¹⁷.

72. Además, el portal dará acceso a parámetros, normas, recomendaciones y estudios de referencia en los campos y categorías considerados, así como a directorios de organizaciones nacionales, regionales e internacionales que se ocupan de la facilitación de actividades empresariales.

3. Funcionamiento del iPortal: consulta de soluciones, solicitud de asistencia, presentación de una solución

73. Respecto de cada campo la base de datos dará acceso a listas de soluciones, indicando el país que formula la solución, descripción, efecto, precio (si lo hay), y vínculos de la Web. Cada solución se pormenorizará en una hoja específica.

74. Los usuarios inscritos (sólo funcionarios de gobierno) podrán ponerse en contacto directamente con los propietarios de las soluciones para solicitar más información, expresar interés y/o solicitar apoyo para aplicar la solución propuesta. Podrán además proponer nuevas prácticas óptimas para su inclusión en el portal.

75. Las organizaciones de donantes tienen la posibilidad de inscribir una lista de países, campos y categorías en los que estén particularmente interesados, y de que se les notifique de las solicitudes pertinentes enviadas por conducto del sistema.

76. Ya hay en línea un prototipo del iPortal en <http://unctad.theportal.org>. Todas las prácticas óptimas mencionadas y la mayoría de las referencias de esta nota, como las de la nota anterior sobre la eficiencia administrativa (TD/BC.II/2, 2009), están registradas en el iPortal.

B. Recolección de las prácticas óptimas: determinación de las fuentes pertinentes y creación de una red de expertos

1. Determinación de las bases de datos existentes sobre instrumentos electrónicos y otras soluciones de eficiencia administrativa para facilitar las actividades de las pequeñas empresas

77. Diversas publicaciones, bases de datos y plataformas en línea presentan prácticas óptimas de administración pública en línea en reglamentaciones, transparencia y simplificación de procedimientos. Las reuniones y conferencias sobre esos temas

¹⁷ Las categorías del informe *Doing Business* son: apertura de una empresa, manejo de permisos de construcción, empleo de trabajadores, registro de propiedades, obtención de crédito, protección de inversores, pago de impuestos, comercio transfronterizo, cumplimiento de contratos, cierre de una empresa.

constituyen también una buena fuente de información. Deben determinarse las fuentes pertinentes, debe mantenerse una lista actualizada y se deben negociar acuerdos para dar acceso a la UNCTAD a esa información o, de preferencia, que los propietarios de las bases de datos suministren periódicamente en forma directa al iPortal una selección de soluciones pertinentes.

2. Movilización de las organizaciones/estructuras nacionales, regionales e internacionales interesadas en la eficiencia administrativa

78. Muchas organizaciones internacionales, regionales y nacionales trabajan sobre temas relacionados con la administración pública en línea, la simplificación administrativa y el empoderamiento jurídico de los pobres. Deben movilizarse para suministrar al iPortal las prácticas óptimas. Además, debería crearse una red de expertos con el objeto de determinar gradualmente criterios para definir las mejores prácticas en forma objetiva.

79. *Organizaciones internacionales.* Los servicios de asesoramiento y los servicios de asesoramiento extranjero del Servicio de Asesoría de Inversiones Extranjeras del Grupo del Banco Mundial ayudan activamente a los gobiernos a mejorar los procesos administrativos relacionados con las empresas. También lo hace el PNUD por conducto de sus oficinas locales y de muchos de sus programas básicos. El Centre for Electronic Governance (UNU-IIST), situado en Macao (China), es un centro internacional de excelencia sobre la investigación y la práctica de la gobernanza electrónica. La OCDE tiene varios programas centrados en la eficiencia administrativa, en particular el proyecto de la administración pública en línea^{lvii} y el Programa de Reforma Regulatoria^{lviii}. SIGMA^{lix}, una iniciativa conjunta de la OCDE y la Unión Europea, apoya a los países candidatos de la Unión Europea y a los vecinos de la Unión Europea en sus reformas de la administración pública.

80. *Organizaciones regionales.* Los bancos regionales de desarrollo (Banco Asiático de Desarrollo, Banco Africano de Desarrollo, Banco Interamericano de Desarrollo, Banco de Desarrollo del Caribe^{lx}) son importantes actores regionales.

81. *Plano nacional.* La mayoría de los países tienen ministerios, organismos, programas o grupos de trabajo encargados de la simplificación administrativa.

82. Se creará en el iPortal un directorio de esas organizaciones y se recabará apoyo respecto de las prácticas óptimas y de la definición de los criterios para determinarlas.

IV. Preguntas dirigidas a la Comisión

- ¿Qué información mínima sobre reglas y procedimientos empresariales, en qué formato y por qué conductos debe ponerse a disposición de los gobiernos?
- ¿Deben los gobiernos dictar reglamentos especiales para las microempresas y las pequeñas empresas, como el régimen jurídico y fiscal simplificado?
- ¿Cuáles son los criterios para definir las políticas y prácticas óptimas de eficiencia administrativa y cuáles serían los mecanismos para recopilarlas? ¿Cómo se pueden tomar en cuenta las diferencias entre economías al determinar las prácticas óptimas?

Notas

ⁱ http://ec.europa.eu/governance/better_regulation/index_en.htm.

ⁱⁱ Klapper, Lewin and Quesada Delgado (2009), in *Doing Business Report 2010*.

ⁱⁱⁱ OECD - Is Informal Normal? Towards More and Better Jobs in Developing Countries, 2009 - http://www.oecd.org/document/54/0,3343,en_2649_33935_42024438_1_1_1_1,00.html.

^{iv} Eifert (2008), cited in the *Doing Business Report 2010*.

^v McKinsey & Company, *Multinational company investment, impact on developing economies*, 2003.

- <http://www.mckinsey.com/mgi/reports/pdfs/newhorizons/Executive.pdf>.
- vi The State of Public Finances Cross-Country Fiscal Monitor: November 2009 <http://www.imf.org/external/pubs/ft/spn/2009/spn0925.pdf>.
- vii Macroeconomic Effect of cost savings in public procurement, European Commission, 2009. http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/publication16259_en.pdf.
- viii Speech on Smarter Government, United Kingdom Prime Minister Gordon Brown, 2009. <http://www.number10.gov.uk/Page21633>.
- xi http://content.undp.org/go/cms-service/download/asset/?asset_id=2099173, p. 15.
- x Dead capital in Latin America, building opportunity for the majority, <http://www.iadb.org/NEWS/detail.cfm?language=English&ARTID=3123&ARTTYPE=PR&PARID=2&id=3123> and http://www.iadb.org/om/mapping/mapping_capital.cfm?lang=en.
- xi <http://www.undp.org/legalempowerment/report/v1-cover.jpg>.
- xii www.un.org/Docs/journal/asp/ws.asp?m=A/C.2/64/L.4/Rev.2.
- xiii OECD, Data on Informal Employment and Self-Employment, from “Is Informal Normal”, 2009, <http://www.oecd.org/dataoecd/4/49/42863997.pdf>.
- xiv EU Fact sheet “Tax and Development, 2009, <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/09/545&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>.
- xv <http://www.e-regulations.org>.
- xvi http://www.cdi-mali.gov.ml/upload_lois/doc1.pdf.
- xvii <http://www.chileclic.gob.cl>.
- xviii <http://www.eregulations.org>.
- xix <http://www.businesslink.gov.uk/bdotg/action/home?domain=www.businesslink.gov.uk&target=http://www.businesslink.gov.uk/>.
- xx http://www20.gencat.cat/portal/site/OVTE?newLang=en_GB.
- xxi <http://www.bogota.gov.co/portel/libreria/php/03..html>.
- xxii <http://community.business.gov/bsng/>.
- xxiii <http://www.igov.gov.sg/>.
- xxiv See for example the Dublin Core Group standards, <http://www.dublincore.org/documents/usageguide/>.
- xxv Government-Enterprise Ecosystem Gateway (G-EEG) for Seamless e-Government, E. Estevez and T. Janovski, IUNU-IIST, 2007, <http://www.computer.org/portal/web/csdl/doi/10.1109/HICSS.2007.239>.
- xxvi In its most widely accepted definition, cloud computing is: “a model for enabling ubiquitous, convenient, on-demand network access to a shared pool of configurable computing resources (e.g., networks, servers, storage, applications, and services) that can be rapidly provisioned and released with minimal management effort or service provider interaction” - <http://csrc.nist.gov/groups/SNS/cloud-computing/index.html>.
- xxvii https://www.apps.gov/cloud/advantage/main/start_page.do.
- xxviii <http://news.zdnet.co.uk/itmanagement/0,1000000308,39920920,00.htm>.
- xxix EU Ministerial Declaration on eGovernment, 2009 - http://www.se2009.eu/polopoly_fs/1.24306!menu/standard/file/Ministerial%20Declaration%20on%20eGovernment.pdf.
- xxx http://nrega.ap.gov.in/Nregs/Home_eng.jsp.
- xxxi <http://www.companies.govt.nz>.
- xxxii http://www.ic.gc.ca/cgi-bin/sc_mrksv/corpd/corpFiling/register.cgi?lang=e.
- xxxiii <http://www.asic.gov.au/asic/ASIC.NSF/byHeadline/Starting%20a%20company%20or%20business>.
- xxxiv <http://www.acra.gov.sg/>.
- xxxv <http://www.roc.gov.bd:7781/>.
- xxxvi H. de Soto, The Mystery of Capital, 2000.
- xxxvii <http://www.linz.govt.nz/>.
- xxxviii <http://www.just.ee/7716>.
- xxxix <https://www.dgi.gob.pa/defaultsecure.asp>.
- xl <http://www.registro-propiedad.org.gt/>.
- xli http://www.rra.gov.rw/rra_article174.html.
- xlii <http://www.eu.gov.hk/english/osc/osc.html>.
- xliiii <http://www.bca.gov.sg/>.
- xliv <http://ced.dubaitrade.ae/CEDPROD/CEDePermit.nsf>.
- xlvi <http://www.hmrc.gov.uk/forms/cwfl.pdf>.
- xlvi <http://www.lautoentrepreneur.fr/>.

-
- xlvi https://www.panamaemprende.gob.pa/LAW_5.pdf.
- xlvi <https://www.panamaemprende.gob.pa>.
- xlix A handbook for tax simplification, FIAS, World Bank Group, 2009, [http://www.ifc.org/ifcext/fias.nsf/AttachmentsByTitle/PublicationMT_TaxSimplification/\\$FILE/FIAS-HTSfinal.pdf](http://www.ifc.org/ifcext/fias.nsf/AttachmentsByTitle/PublicationMT_TaxSimplification/$FILE/FIAS-HTSfinal.pdf) and Designing a tax system for small businesses, IFC, 2007, http://rru.worldbank.org/Documents/Designing_Tax_Systems.pdf.
- ¹ Tax Administration and the Small Tax Payer, IMF, 2004. <http://www.imf.org/external/pubs/ft/pdp/2004/pdp02.pdf>.
- li http://www.rra.gov.rw/rra_article436.html.
- lii “Regímenes especiales de tributación para pequeños contribuyentes”, IADB, 2006, <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=703919>.
- liii <http://www.scribd.com/doc/24460741/La-formalizacion-de-iniciativas-de-economia-social-promovidas-por-programas-gubernamentales-en-la-Argentina>.
- liv Social Protection for the Poor and Poorest in Developing Countries: Reflections on a Quiet Revolution, University of Manchester, 2008. <http://www.bwpi.manchester.ac.uk/resources/Working-Papers/bwpi-wp-3008.pdf>.
- lv Strengthening Social Protection Systems in Developing Countries and Emerging Economies, Federal Ministry for Economic Cooperation and Development, Germany, 2008, <http://www.bmz.de/en/service/infothek/buerger/SocialProtection.pdf>.
- lvi The Landscape of Microinsurance in the World’s 100 Poorest Countries, MicroInsurance Center, 2007, <http://www.microinsurancecentre.org/UploadDocuments/Landscape%20study%20paper.pdf> - see also <http://www.microinsurancenetwork.org/>.
- lvii http://www.oecd.org/departement/0,3355,en_2649_34129_1_1_1_1_1,00.html.
- lviii http://www.oecd.org/topic/0,3373,en_2649_37421_1_1_1_1_37421,00.html.
- lix <http://www.sigmaweb.org>.
- lx Caribbean Development bank, <http://www.caribank.org/>.
-