

# El imperativo de actuar. El sector informal hoy

**TOKMAN, VÍCTOR E.**

Este trabajo presenta una propuesta de acción para el sector informal. Argumenta en primer lugar, que existen condiciones económicas y políticas que al popularizar la preocupación por el sector informal en la actualidad constituyen un ambiente propicio para la acción. En segundo lugar, interpreta la génesis y conceptualización del sector informal en una perspectiva de centro-periferia que corresponde al análisis estructuralista latinoamericano. Por último, se propone revisar y adecuar las normas y procedimientos, teniendo en cuenta la realidad de la existencia, en algunos casos, incluso mayoritaria de esta forma de producción. En definitiva, la propuesta consiste en hacer más eficaz la intervención del Estado para apoyar al sector informal y mejorar por esta vía los ingresos de los grupos más pobres de la población.

**Víctor E. Tokman:** Economista argentino. Doctorado en la Universidad de Oxford. Director del PREALC (Programa Regional del Empleo para América Latina y el Caribe) desde 1973, previamente trabajó en CEPAL, ILPES y OEA. Fue Profesor Visitante en las Universidades de Sussex y Yale. Autor de numerosos libros y artículos sobre temas de su especialidad.

A diferencia de cuando comenzamos a hablar del sector informal hace ya tres lustros (OIT, 1972), hoy día es un concepto no sólo aceptado, sino que además motiva la preocupación por la acción, tanto a nivel nacional como internacional. El objetivo de este trabajo es contribuir a la discusión con esa misma perspectiva. Es decir, qué podemos hacer para mejorar los ingresos de los cerca de 30 millones de latinoamericanos que laboran en el mismo. Para ello abordaremos tres aspectos previos que son útiles para colocar el debate de la acción en una perspectiva más

amplia y posteriormente nos concentraremos en la identificación de algunos elementos que consideramos importantes para diseñar una política de apoyo al sector.

### ■ La popularidad actual del sector informal<sup>1</sup>

Los llamados de atención formulados en los años setenta sobre la existencia de un significativo y creciente contingente de personas que al no ser incorporadas a los sectores modernos debían recurrir a desarrollar actividades de baja productividad y mal remuneradas, pasaron en gran medida inadvertidos, excepto por el creciente interés académico en su conceptualización e identificación. La tradicional credibilidad de la estrategia del "goteo", reforzada por el alto dinamismo económico registrado por la región en la década pasada, impidió que esta preocupación permeara los niveles de decisión y motivara la formulación de políticas. Ello no obstante a que la información disponible mostraba que la participación del sector informal en la fuerza de trabajo total crecía del 16,9 al 19,3 por ciento y que la acelerada creación de empleo en los sectores modernos sólo permitía reducir la proporción de empleos informales en los centros urbanos del 29,6 al 28,7 por ciento entre 1970 y 1980.

La situación hoy día se revierte. Surge el interés por el tema en esferas gubernamentales y privadas en la mayoría de los países de la región. Paralelamente, las instituciones internacionales financieras dedican crecientes recursos a desarrollar programas de apoyo al sector. Surgen asimismo fundaciones privadas que comienzan a ejecutar acciones con el mismo objetivo. La pregunta es el porqué de esta repentina popularidad del sector informal.

Existen dos tipos de factores que contribuyen a explicar este comportamiento. Por una parte, hay motivos económicos y, por otra, hay fundamentos ideológicos y políticos. Hay al menos cinco razones económicas, entre otras. La primera, ya mencionada anteriormente, es que a pesar del alto dinamismo económico, la participación del sector informal en la fuerza de trabajo no agrícola sólo disminuye lentamente, mientras que el número de ocupados en el sector aumenta en 55 por ciento durante la década pasada. Ello es así aun en aquellos países que mostraron mayor crecimiento

---

<sup>1</sup>Este tema, junto a los avances registrados en el mundo académico, se analiza con mayor profundidad en otro trabajo reciente (Tokman, 1987a).

como Brasil, México, Panamá, Costa Rica, Colombia y Venezuela. En otros como los del Cono Sur, la participación crece (Tokman, 1987a). La segunda razón es que la crisis de los años ochenta implica una expansión considerable de la ocupación informal. Entre 1980 y 1985 la creación de empleo en las grandes empresas privadas se contrae, como forma de ajustarse ante la recesión. Los cesantes y los nuevos entrantes al mercado de trabajo, deben entonces recurrir al sector informal para sobrevivir. El resultado es la expansión del número de ocupados en el sector informal del 39 por ciento y una reducción del ingreso medio del mismo.

Una tercera causa económica está determinada por la creciente preocupación con la pobreza y por el reconocimiento de que existe una relación estrecha entre condiciones de pobreza y ocupación en el sector informal. En 1980, entre el 75 y 80 por ciento de los ocupados en el sector informal recibía ingresos inferiores al mínimo. A su vez, un alto porcentaje de los pobres (62 por ciento en Lima) estaba ocupado en el sector. En cuarto lugar, existe consenso que aun bajo los supuestos más optimistas, el crecimiento en los próximos años no será acelerado. Las perspectivas de los mercados internacionales no son buenas; se ha revertido el flujo de capitales del exterior y existe el problema pendiente de servir la deuda externa. Con ello las expectativas de crecimiento son modestas; en todo caso, inferiores a las registradas en la década pasada. Menor crecimiento implicará a su vez una recuperación más lenta de los niveles de empleo en los sectores modernos. Dado el aumento esperado de la oferta de mano de obra, las posibilidades de disminución del tamaño del sector informal mediante transferencia de ocupados en este sector hacia actividades modernas, serán también menores. Este proceso será lento, particularmente por el exagerado tamaño actual del sector informal como consecuencia de la crisis. Por último, aumenta el interés por formular políticas cuando se toma creciente conciencia de que las mismas no requieren grandes cantidades de recursos. Las relaciones capital-producto son bajas, por lo que el apoyo crediticio requiere menos recursos que al apoyarse al sector moderno. Existen además políticas como la revisión de disposiciones legales, la capacitación y la asistencia técnica que, o no requieren recursos, o pueden llevarse a cabo con reducidos compromisos financieros.

El segundo conjunto de causas son de tipo extraeconómico, siendo algunas de ellas culturales y otras políticas y/o ideológicas. Mencionaremos sólo cuatro. La primera es

de tipo cultural y es la popularización de conceptos importados de los países centrales, que aunque no idénticos le dan "respetabilidad" a los diagnósticos propios. Es así como aparece una literatura creciente en el norte que analiza la economía subterránea, o la somersa, o la underground o noire, dependiendo del país que se trate. Existen diferencias de estos conceptos con lo que denominamos sector informal en América Latina, lo que abordaremos más abajo, pero sus aparentes semejanzas bastan para motivar su aceptación. La segunda y tercera causas son de tipo político. El retorno a la democracia en la gran mayoría de los países de la región restablece el sistema electoral, lo que implica por un lado la necesidad de captación de votos por los partidos políticos y, por otro, mayores posibilidades de hacer presentes los intereses de cada grupo y exigir una mayor participación. En ambas direcciones resulta obvio que los informales, tanto como electores cuanto por su creciente capacidad de presión, constituyen un factor político que difícilmente puede ignorarse. Lo anterior se refuerza además con el creciente grado de conflicto que se observa en las periferias de las grandes ciudades latinoamericanas, que es donde se concentran las actividades informales. Esta situación se ve por cierto agravada por la crisis reciente y el tipo de ajuste seguido que hace recaer gran parte del peso de éste sobre estos mismos grupos sociales, desencadenando, en muchos casos, reacciones extremas.

Por último, el debate recibe impulso también por el lado ideológico con el creciente auge de posiciones neoliberales. Se cuestiona a partir del mismo la asociación de la informalidad con la exclusión y se pone mayor énfasis en la potencialidad empresarial de los trabajadores informales. De hecho se argumenta que éstos constituyen los verdaderos empresarios capitalistas en los países en desarrollo, siendo su crecimiento productivo obstaculizado por una excesiva e inadecuada intervención del Estado por la vía de normas redundantes y tramitaciones burocráticas paralizantes.

### ■ Génesis y conceptualización del sector informal

Qué es el sector informal y cómo se origina, son preguntas que necesitan responderse, no tanto por preocupación académica, sino porque sólo a partir de esas respuestas se puede construir una política para el sector. Obviamente, abordar este tema en

profundidad excede las posibilidades de este trabajo; intentaremos, sin embargo, clarificar nuestra interpretación de manera sintética (véanse Souza y Tokman, 1975; Tokman, 1978, 1982 y 1987b).

El análisis del sector informal hace a la esencia del pensamiento estructuralista latinoamericano. Prebisch (1981) identifica la existencia de un alto contingente de fuerza de trabajo ocupada en capas técnicas inferiores como el resultado interno principal del funcionamiento del capitalismo periférico. El diagnóstico efectuado en numerosos trabajos dentro de esta vertiente analítica permite precisar las causas que determinan la existencia del sector informal, sus características y formas de operación.

A diferencia de los países centrales, la periferia latinoamericana incorpora tecnología importada que se genera de acuerdo a necesidades que no son las propias. Por el contrario, reflejan las escaseces relativas de factores de los países desarrollados y los cambios en los productos consumidos cuya demanda se traslada por la vía del consumo imitativo. A su vez, dicha incorporación tecnológica se efectúa en un contexto estructural diferente. Entre las diferencias, dos son las principales para nuestro análisis. La primera, la alta desigualdad en la distribución de activos y, por ende, de ingresos, y la segunda, el acelerado crecimiento de la fuerza de trabajo. Con ello se adoptan de los centros los patrones de consumo y tecnología, pero los frutos del progreso no llegan a la mayoría de la población, porque el empleo generado es insuficiente para absorber el alto crecimiento de la fuerza de trabajo y porque las estructuras de mercados prevalecientes no permiten traspasar a los consumidores dichos beneficios mediante bajas en los precios.

Al comparar América Latina entre 1950 y 1980 con Estados Unidos entre 1870 y 1903, período para el cual se registra una gran coincidencia en la evolución de la distribución sectorial de la fuerza de trabajo<sup>2</sup>, observamos lo siguiente. En primer lugar, los coeficientes de inversión y los ritmos de crecimiento son similares. Ello indica que la región en su conjunto mostró un comportamiento económico dinámico, al menos en comparación al registrado en el país más dinámico del capitalismo central. En segundo lugar, la creación del empleo productivo, es decir, aquellos

---

<sup>2</sup>En 1950, 55 por ciento de la fuerza de trabajo se ocupaba en el sector agrícola. Dicha proporción se reduce al 32 por ciento en 1980 en América Latina. En Estados Unidos, dichos porcentajes se registran en 1870 y 1903, respectivamente.

puestos generados en los sectores modernos no agrícolas es también acelerada y, en particular, en la industria manufacturera. La misma se produce a ritmos del 4,1 y 3,5 por ciento acumulativo anual, respectivamente, lo que se compara favorablemente con el registro de la economía norteamericana. Existen, sin embargo, tres grandes diferencias.

La primera, es que a pesar de que el período de comparación se seleccionó para minimizar las diferencias por crecimiento de fuerza de trabajo, aun así América Latina registra un dinamismo mayor en la oferta de trabajadores (4,0 comparado con 3,7 por ciento). Esta diferencia, sumada a la ligeramente menor creación de empleo moderno, resulta en la existencia de un significativo estrato de la población que se ocupa en actividades de menor productividad y que es lo que hemos denominado sector informal. No sólo existe entonces una alta participación de la ocupación informal en la fuerza de trabajo no agrícola, sino que, lo que es más importante, no presenta una disminución significativa a pesar del alto dinamismo registrado por los sectores modernos. Por el contrario, en Estados Unidos decrece rápidamente en las primeras décadas del presente siglo.

La segunda diferencia se refiere a la incorporación tardía de América Latina a la industrialización, lo que implica acceder a la tecnología con medio siglo de diferencia que no responde a sus necesidades y que resulta en un menor rendimiento de la inversión en términos de la creación de puestos de trabajo, así como también en una menor absorción relativa en los sectores productores de bienes. Al comparar la evolución de la participación del empleo en los sectores secundarios en América Latina, se observa que en ambos disminuye a través del tiempo, pero que en este último país el nivel alcanzado es superior en diez puntos de por ciento al porcentaje más alto registrado en América Latina. La tercera diferencia es que el progreso técnico se registra en un contexto estructural diferente, resultando en mayores diferencias de productividad, que además no tienden a disminuir configurando lo que Aníbal Pinto ha denominado una situación de heterogeneidad estructural (Pinto, 1970).

Ocurren, asimismo, cambios tecnológicos importantes en el centro durante el presente siglo, que se transfieren también a la periferia latinoamericana, superponiéndose al proceso de modernización parcial de la primera onda tecnológica. Hay dos momentos

que entre otros conviene destacar, pues afectan el funcionamiento actual del sector informal (Tokman, 1987b). El primero se refiere a la reorganización del proceso de trabajo que tiene lugar en el centro y principalmente en Estados Unidos a partir de la crisis de los años treinta. En esa coyuntura, la respuesta a la creciente capacidad de negociación sindical es la introducción de un mayor grado de segmentación en el mercado de trabajo aumentando por un lado la penetración del capital donde la máquina puede desplazar con mayor facilidad al hombre, elevando la productividad y disminuyendo los costos. Por otro, se incrementan las tareas no manuales y el trabajo administrativo adquiere mayor complejidad, a la vez que el mayor control sobre los trabajadores manuales conlleva también al aumento de los cargos técnicos, profesionales, gerenciales y de supervisión. Con ello, el perfil de demanda de los sectores modernos se altera en favor de puestos de mayor jerarquía y calificaciones formales, características ambas que hacen aún más difícil la incorporación del excedente de fuerza de trabajo ocupado en el sector informal que posee escasa calificación y cuyo capital humano se va adquiriendo mediante la experiencia en el trabajo.

El segundo momento de cambio tecnológico de importancia es el que comienza en los países centrales en los inicios de los años setenta y que todavía está en proceso de gestación en la actualidad. La crisis motivada por la primera alza de precios del petróleo, junto al rezago en el crecimiento de la productividad de la economía norteamericana, llevan otra vez a buscar nuevas formas de organización del proceso de producción y, por ende, del proceso de trabajo. La respuesta en esta coyuntura es la descentralización del proceso productivo, tratando de alcanzar una mayor flexibilidad, tanto en la producción como en el uso del trabajo. Emergen nuevas posibilidades de descentralización en sectores de punta donde se concentra el cambio tecnológico con el avance de las nuevas tecnologías y se reintroduce la subcontratación en otros sectores, que en el pasado, antes de la producción en serie, utilizaron usualmente dicha forma de producción, como en la confección. Paralelamente y con el mismo objetivo, se revisan los mecanismos públicos de protección y, en particular, las funciones de seguridad social y la legislación laboral tendientes a garantizar la estabilidad en el trabajo. Como resultado emerge en los países desarrollados un creciente estrato que equívocamente se denomina también informal. Sobre sus similitudes y diferencias con el sector informal en la periferia

volveremos enseguida, pero lo importante es rescatar que esta nueva onda de cambio tecnológico también comienza a penetrar la periferia latinoamericana, introduciendo, una vez más, una nueva forma de articulación en un proceso de incorporación incompleta de los ciclos anteriores de modernización.

El resultado es el sector informal que surge como consecuencia de la incorporación de diversas ondas de modernización importadas en un contexto estructural caracterizado por las mayores desigualdades y por un crecimiento muy rápido de la fuerza de trabajo. El sesgo tecnológico determina en parte la generación del sector informal al tornar más intensiva en capital la generación de empleos en los sectores modernos, al alterar el perfil de demanda en contra de los atributos prevaletes en la fuerza de trabajo excluida y en la actualidad al recurrir a la descentralización como nueva forma de producción, aunque este último proceso puede traer también aparejado efectos positivos sobre los ingresos de los ocupados en el sector informal. El excedente relativo de fuerza de trabajo al no encontrar trabajo en los sectores modernos, genera sus propias formas de ocupación. Las mismas están en parte determinadas por la escasa o nula dotación de capital tanto físico como humano que posee este grupo de la población, lo que en definitiva resulta en actividades productivas poco tecnificadas, de reducido tamaño sin mayores requerimientos de capital, con limitada división del trabajo y escasa diferenciación en la propiedad de los medios de producción. Asimismo, las mismas tienden a concentrarse en mercados de acceso más fácil, lo que resulta en que el ingreso medio sea la variable de ajuste ante cambios en la ocupación. Es obvio, que no todas las franjas del mercado presentan igual capacidad de acceso, ni que todos los miembros del excedente de la fuerza de trabajo están uniformemente desprovistos de capital. Por ende, se generan también desigualdades al interior del sector, lo que define su carácter heterogéneo, características que, como veremos, resulta importante tener en cuenta al formular políticas.

La organización informal de la producción y del proceso de trabajo tiene también su contrapartida en la institucionalidad vigente. De hecho, gran parte de la actividad informal se efectúa fuera de los límites de dicha institucionalidad, ya que por razones de posibilidades de funcionamiento resulta imposible de cumplir, aunque existiera la voluntad de hacerlo o la capacidad coercitiva requerida del gobierno para imponerla.



Dadas las magnitudes crecientes del sector informal, se produce entonces una debilidad también creciente del aparato de regulación y en definitiva el desborde popular pone al Estado latinoamericano en crisis, como lo han argumentado para el caso del Perú Matos Mar (1984) y De Soto (1986). Las relaciones de trabajo no están protegidas, ya que la seguridad social, los salarios mínimos y las otras leyes de protección no se pueden aplicar y la unidad productiva no cumple con los requisitos legales de registro ni los tributarios existentes. En algunos aspectos, el incumplimiento denota lo inadecuado de la norma (como en los permisos de instalación); en otros, la no factibilidad económica de implementar mecanismos de protección diseñados para asegurar una distribución secundaria de los excedentes más equitativa simplemente porque dichos excedentes no existen o son de magnitud insuficiente.

### ■ Dos precisiones necesarias

La definición anterior de sector informal tiende en la actualidad a asociarse con otras dos vertientes analíticas. La primera se refiere a adoptar como criterio fundamental para definir lo informal su carácter de no estar regulado por las normas del Estado. La segunda, que en gran medida se presenta conjuntamente con la anterior, es negar la identificación del concepto con la periferia sobre la base de su existencia universal, aun en las economías centrales.

El no cumplimiento de las normas es, sin duda, uno de los resultados de operar informalmente y no una de las causas. Sin embargo, lo contrario no es necesariamente válido. No todos los que no respetan las normas, pueden considerarse informales. Bajo este criterio, por ejemplo, consideraríamos como informal la evasión tributaria o el no cumplimiento de las leyes laborales de grandes empresas modernas. Asimismo, las operaciones ilegales ligadas al narcotráfico o al contrabando, también deberían ser incluidas dentro del sector. Ello sería a nuestro juicio incorrecto pues la característica principal de la actividad informal es su incapacidad real de dar cumplimiento a las normas vigentes aunque se tuviera la voluntad de cumplirlas. Si se pagaran los salarios mínimos y se efectuaran las contribuciones correspondientes a la seguridad social, el escaso excedente de las actividades informales sería insuficiente para absorberlo. Así, por ejemplo, estudios de casos efectuados en Colombia señalan que el

porcentaje de utilidades sobre ventas prácticamente desaparece si se "legaliza" la microempresa. Dentro de los costos de legalización, los laborales representan entre 83 y 93 por ciento del total (Caro y Acevedo, 1986). Situación similar se observa en la actividad comercial de los mercados persas de Santiago, donde el margen de comercialización desaparece si se paga el impuesto al valor agregado (PREALC, 1984). Por el contrario, el cumplimiento de las obligaciones fiscales y laborales no pone en juego la existencia de la empresa moderna, sino solamente afecta la magnitud de su excedente disponible.

La segunda vertiente interpretativa se nutre de la observación del resurgimiento en los países centrales de formas de producción similares a las identificadas en los países en desarrollo. Ello lleva a cuestionar el supuesto de que el mayor grado de desarrollo implica la desaparición de la informalidad. Al respecto, es necesario reconocer, como lo mencionáramos en la sección anterior, que la descentralización del proceso de producción con el objetivo de flexibilizar el uso de factores y de la mano de obra en particular, ha traído aparejada una expansión de empresas de pequeño tamaño, incluso de tipo familiar, vinculadas por lo general por relaciones diversas de subcontratación. Diversos estudios muestran este nuevo desarrollo, tanto en Estados Unidos como en España e Italia (Portes y Sassen-Koob, 1986; Castells y Portes, 1986; Capecchi, 1986; Ybarra, 1986). Existen asimismo, indicios de que la reestructuración industrial ha afectado también a algunos sectores en América Latina, introduciendo también una mayor descentralización en el proceso de producción.

Al compararse las unidades productivas existen características idénticas en el sentido de que son pequeñas unidades productivas, organizadas principalmente en base a la mano de obra familiar, operando por lo general fuera de la regulación del Estado. Existen, sin embargo, dos diferencias fundamentales. La primera es que en los países desarrollados la generación se produce desde arriba por descentralización, lo que asegura una articulación dinámica de este tipo de actividades, lo que significa mayor acceso a los mercados, al capital y a la tecnología. La segunda y más importante, es que el proceso se da en un contexto estructural diferente, donde el excedente de mano de obra, o no existe, o sólo se restringe a zonas o grupos especiales. Por el contrario, la existencia de dicho excedente es la característica fundamental de los países en desarrollo y el sector informal constituye la respuesta ocupacional generada desde

abajo. El resultado es, entonces, diferente. Mientras en la periferia la informalidad resulta en bajos ingresos y escasa capacidad de acumulación, en el centro los ingresos percibidos en las empresas subcontratadas superan los salarios pagados en el sector moderno, perdiendo como contrapartida la protección laboral y fundamentalmente la garantía de estabilidad en el trabajo. En esencia, lo informal se define no sólo por la organización de la producción a nivel microelectrónico, sino también por el contexto estructural en que se presenta y, en particular, por la existencia o no de excedente de fuerza de trabajo y por el tipo de articulación con el resto del sistema productivo.

### ■ Una propuesta para la acción

El análisis efectuado anteriormente pone en evidencia la complejidad y multidimensionalidad que caracteriza al sector informal. Por ende, no existen recetas simples o alguna acción en particular que produzca efectos generales suficientes para mejorar los niveles de vida de los ocupados en el sector informal. El riesgo que enfrentamos en esta materia es que después de haber superado tres lustros de ignorar el problema por creer en la automaticidad del proceso de absorción, caigamos en el simplismo de pensar que su solución es relativamente fácil. Se requiere por ello, de un conjunto de medidas que se refuerzan entre sí. Proponemos en esta sección tres vías. La primera se refiere al apoyo productivo a las unidades informales. La segunda se relaciona con el apoyo a las personas que trabajan en el sector y, la tercera, a las normas y reglamentos que regulan estas actividades.

a) El paquete de apoyo productivo: hemos identificado que una de las limitantes principales del sector informal es su escaso acceso a recursos productivos (capital y calificación) y a los mercados más dinámicos. Por ello, la primera prioridad es establecer mecanismos que permitan el acceso de los mismos evitando la discriminación que de hecho experimentan al ser excluidos. Esto implica diseñar al menos tres tipos de medidas. La primera es examinar los sistemas de licitaciones de compras del Estado, eliminando las restricciones que impiden a las empresas informales participar como proveedores e, incluso, facilitando dicha participación. Por otro lado, la capacidad de competir se verá reforzada con las dos medidas siguientes, lo que también puede redundar en un aumento en su participación en el mercado tanto público como privado. La segunda es facilitar el acceso al capital tanto

de inversión como de giro, para disminuir las altas tasas de interés que deben enfrentar cuando los productores informales acuden por exclusión a los canales paralelos de crédito. Ello lleva necesariamente a concebir mecanismos de garantías que no se vinculen como en la actualidad al patrimonio individual, mediante la introducción de seguros o fondos de garantía para esos propósitos. La tercera medida es capacitar a los productores informales en el manejo de cálculo contable y gerencial, a la vez que junto a sus dependientes podrían beneficiarse de una mayor calificación en producción, la que simultáneamente podría constituir un vehículo adecuado para introducir nuevas tecnologías.

b) El paquete de bienestar: la acción de apoyo productivo tiene, sin embargo, limitaciones en cuanto a sus efectos potenciales. Las dos principales son que sólo puede dirigirse a las unidades informales más organizadas que constituyen el núcleo central (principalmente en la industria y en algunos servicios no personales) y que al interior de las mismas los beneficios resultantes de este apoyo pueden significar un mayor ingreso para el empresario, que no necesariamente se traslada a los trabajadores informales. Contra esta mejora de remuneraciones conspira la gran disponibilidad de mano de obra existente y la escasa o nula capacidad de negociación de este sector de trabajadores. No obstante, el refuerzo productivo puede implicar un aumento en el número de jornadas o la creación de nuevos puestos, trasladándose por esta vía más mediata los beneficios a los trabajadores informales.

Quedará entonces excluida de los beneficios de este apoyo productivo una proporción significativa del sector informal que depende en gran medida de su propia fuerza de trabajo y que desarrolla actividades que difícilmente pueden recibir este tipo de apoyo, particularmente en los servicios. Por ello se requieren también medidas tendientes a mejorar los niveles de bienestar de esa población, de manera de asegurar que las necesidades básicas de nutrición, educación, salud y vivienda sean debidamente atendidas. Es obvio que una política asistencial de este tipo debe enfrentarse a las limitaciones de recursos existentes en casi todos los países, pero ello obliga por un lado a focalizar el gasto social actual en estos grupos y, por otro, a examinar la posibilidad de aumentarlo reduciendo otros gastos que son socialmente ineficaces.

La mejora de los niveles de bienestar de los grupos más pobres que se encuentran en gran medida en el sector informal, tendrá también efectos productivos. Permitirá reforzar la capacidad de competir por mejores puestos de trabajo al evitar que los requisitos mínimos crecientemente exigidos (en educación y en salud, principalmente) se conviertan en barreras de exclusión para los ocupados en el sector informal. Existe asimismo una dimensión adicional que puede tornar más eficaz la combinación del paquete de bienestar con el de apoyo productivo. Las unidades informales se caracterizan por ser de naturaleza mixta hogar-empresa y los recursos disponibles se destinan a ambos usos. El refuerzo de las necesidades del hogar, liberará recursos para los propósitos productivos, generándose de manera directa un círculo virtuoso de expansión.

c) El paquete legal-institucional: la "ilegalidad" de las actividades informales es el resultado y no la causa de su forma de operación. Por ende, las acciones que se adopten en este campo no solucionan los problemas más profundos que determinan los bajos ingresos prevalecientes en el sector. No obstante, hay medidas que se pueden adoptar y que en conjunto con la adopción de los paquetes anteriores deberían contribuir al logro del objetivo buscado.

Hay tres aspectos de la "legalidad", que conviene distinguir. El reconocimiento de existencia legal, la legalidad impositiva y la laboral. Cada una de ellas debe analizarse por separado, pues presentan problemas y opciones diferentes. Se encuentran, sin embargo, interrelacionados ya que, por ejemplo, el reconocimiento legal constituye un prerrequisito para regularizar la situación en los campos impositivos y laborales, siendo además importante para la aplicación del paquete de apoyo productivo en sus diversas dimensiones. Esto, al menos, en el terreno jurídico formal, pues en la práctica las distintas reparticiones del Estado que velan por el cumplimiento sectorial, muchas veces adecúan sus exigencias en función del cumplimiento de las normas más específicas, siendo flexibles en relación a las otras disposiciones vigentes. Evidencia de esta realidad se encuentra al analizar la acción de los organismos encargados de los aspectos impositivos en comparación con aquéllos que deben velar por la

protección al trabajo (Fernández Kelly y García, 1986), o de los primeros con los gobiernos municipales en el caso de las contribuciones sobre bienes raíces<sup>3</sup>.

Abordaremos, en primer lugar, los aspectos relacionados con el reconocimiento legal. Deben distinguirse dos situaciones. La primera, que se encuentra en aquellos casos donde la "ilegalidad" es el resultado de la larga tramitación burocrática para el cumplimiento de los múltiples requerimientos legales. Ello involucra un costo tal, en términos de recursos y tiempo, que constituye de hecho lo que De Soto (1986) denomina "un muro de papel" que equivale a la prohibición de operar legalmente. En esta situación es necesario revisar y simplificar tanto las normas como los procedimientos, a fin de facilitar y no impedir que las actividades informales puedan llegar a ser legales. La segunda situación se presenta en aquellos casos donde existe regulación por parte del Estado motivada por la necesidad de proteger los intereses generales de la comunidad. La municipalidad debe velar, entre otros intereses, porque la ciudad sea transitable, estéticamente armónica y porque la población tenga acceso a un sistema de transporte seguro y eficiente. Por ello regula los permisos de construcción, los de establecerse para ejercer el comercio, los de prestación de servicios de transportes colectivos (taxis u otros, en conjunto con los organismos nacionales del transporte). Al regular, genera beneficios en favor de algunos grupos protegidos o altera las reglas de competencia en comparación con una situación sin intervención; pero el cálculo económico debe también incorporar la protección del bien común. El mismo puede desprotegerse mediante la eliminación de la regulación, por lo que la misma no constituye solución.

---

<sup>3</sup>Fernández-Kelly y García (1986), al analizar el trabajo a domicilio de mujeres de origen hispanico en Southern California y Southern Florida, argumentan que la expansión del sector informal se hace posible, entre otros factores, por las acciones y políticas de agencias con mandatos diversos y frecuentemente contradictorios. Ello se ilustra con la definición de la relación empleador-empleado que varía según se adopte la posición del Servicio de Impuestos Internos (IRS) o la del Departamento de Relaciones Industriales. La práctica también difiere, como lo muestra la cita del inspector impositivo que argumenta: "Nuestro objetivo es asegurar que las platas que pertenecen al Estado se paguen... No estamos en el negocio de determinar si algunas personas son explotadas o no". En Chile se aplica en la actualidad un procedimiento de declaración voluntaria de mejoras introducidas a las viviendas, incluyendo la totalidad de inmueble, para fines impositivos; no requiriéndose simultáneamente la regulación de la situación municipal, que es la que en rigor debe proceder a la impositiva según las reglas establecidas.

Tampoco parece ser efectiva la regulación que no se respeta o que, por el contrario, es sobrepasada por la realidad, como ocurre con los ambulantes, los taxis sin permisos o las construcciones sin autorización, entre otros. La respuesta no es el aumento de la coerción, mediante el envío, por ejemplo, de la fuerza pública para perseguir ambulantes. Sin embargo, la eficacia de la fiscalización es variable y las causas de no cumplimiento son diferentes. En algunos casos, como los de transporte colectivo, su fiscalización es factible y deseable. En otros, como los de vivienda, habrá que distinguir entre aquella que evade la legislación vigente por razones reales como las de poblaciones marginales, o por conveniencia, como lo es la residencial en zonas de ingresos medios y altos<sup>4</sup>. Las segundas deben, por cierto, fiscalizarse; las primeras requieren revisar los reglamentos y procedimientos para evitar que una institucionalidad no alcanzable en la realidad perjudique a aquellos que no están en condiciones de cumplirla. Por último, es poco o nada lo que se puede hacer con aquellos sectores claramente desbordados, como el del comercio ambulante. Siempre es factible aplicar medidas transitorias que alteran temporalmente la situación. La misma vuelve a su punto anterior tarde o temprano, porque de hecho su carácter permanente está determinado por la existencia de un excedente estructural de fuerza de trabajo que sólo disminuirá cuando se generen empleos productivos suficientes. Mientras ello no ocurra, y hoy día se registra quizás el punto de deterioro máximo por efecto de la crisis, será inevitable la tensión que se produce como consecuencia de la acción y reacción que se genera cuando un aumento en el grado de coerción se encuentra necesario.

El segundo aspecto de la legalidad se refiere a lo impositivo. Dentro del mismo habría que distinguir lo referente a impuestos directos - lo que dados los niveles de ingresos y utilidades a los que opera el sector informal, no son importantes de los indirectos. En particular, se encuentra en este último grupo el impuesto al valor agregado (IVA) de aplicación casi universal en América Latina y con tasas crecientes dada la tendencia fiscal existente que asigna mayor importancia a este tipo de impuestos sobre los directos. Sobre este tema nos limitaremos a señalar tres puntos que deben

---

<sup>4</sup>En Santiago de Chile, por ejemplo, según datos proporcionados por el Ministerio de la Vivienda, sólo 4 de cada 10 nuevas viviendas iniciadas entre 1984 y 1986 están debidamente autorizadas. Debe agregarse que el grueso de estas obras se efectúa en zonas de ingresos altos y que las empresas constructoras son de alto grado de modernidad y respetan, por lo general, las leyes y normas impositivas y laborales.

tenerse en cuenta en el diseño de la política fiscal. El primero se refiere a la necesidad de incorporar exenciones al IVA para las pequeñas transacciones comerciales. El segundo se relaciona con la necesidad de aumentar la fiscalización en todos los niveles, no limitándose sólo al final de la cadena, sino también incluyendo a los productores intermedios. Por último, y relacionado con el carácter de este impuesto, se requerirá asesorar a los productores informales en la mecánica impositiva que admite descuentos por pagos efectuados en etapas anteriores. Debidamente calculado, el monto neto del impuesto a pagar se reduce considerablemente.

El tercer aspecto se relaciona con la materia que atañe a las normas laborales. Los costos que implicaría cumplir con los reglamentos vigentes en este campo representan casi la totalidad de los recursos de la legislación y absorberían el escaso margen de utilidades generado por las actividades informales. Se requiere, entonces, conciliar el objetivo de proteger a los trabajadores y sus familias con la necesidad de mantener esta fuente de empleo que, aunque precaria, es preferible a la desocupación abierta.


La respuesta puede buscarse explorando diversos caminos. Una parte de la protección al trabajo es cubrir situaciones de enfermedad o accidentes del trabajador y su familia, los que deberían ser atendidos directamente por el sistema de bienestar. Otra parte del costo de legalización es el financiamiento para una serie de actividades nacionales que derivan eventualmente en beneficios para los trabajadores y, por lo tanto, se financian con participación parcial de los mismos mediante recargos a la nómina de salarios. Este es el caso de contribuciones para capacitación y para vivienda, entre otros. Dada la incapacidad de pago parece aconsejable eximir de este tipo de impuestos a las empresas informales.

El problema se reduce entonces a la seguridad social y a los subsidios familiares. Dentro del primero, al excluirse lo relacionado con accidentes del trabajo y salud, se ubican la estabilidad y el sistema de jubilaciones y pensiones. La concepción usual de estos sistemas supone una relación de trabajo que por naturaleza es de largo plazo, con lo cual la norma sólo trata de asegurar que así sea, disminuyendo las posibilidades de inestabilidad y salvaguardando los intereses de los trabajadores en el caso de cambios de actividad. Las ocupaciones en el sector informal carecen de dichas características pues, por el contrario, se destacan por su inestabilidad. Con ello debe



adecuarse la norma, sea para exceptuar este tipo de unidades o parte de ellas (como de hecho así ocurre en varios países) o bien introducir regímenes especiales que tengan en cuenta las características de operación. Puede también revisarse la forma de financiamiento del sistema de seguridad social para que en vez de recaer sobre la nómina de salarios provenga de otro tipo de tributos, sea a la producción, a las ventas o al capital. El efecto puede significar un aumento del empleo en general y, en particular, liberar o al menos disminuir a las empresas del sector informal de esta obligación, permitiendo proteger a los trabajadores que laboran en las mismas.

Las propuestas anteriores pueden crear, a primera vista, la imagen de que se trata de un programa múltiple de intervención por parte del Estado. Sin embargo, el análisis detallado de la misma permite observar que lo que se propone es mejorar la eficiencia en la intervención del Estado, lo que implica racionalizarla en algunos casos, disminuirla o eliminarla en otros y aumentarla en unos pocos casos. En primer lugar, como regla general, no se propone generar nuevas instituciones, lo que conlleva a más burocracia y, dado el nivel de intervención masiva, se presta también a la manipulación política del gobernante en ejercicio. Existe un alto número de organismos públicos y privados que, debidamente influenciados, puede redefinir sus actividades incorporando estos objetivos. Ello asegurará, además, que las acciones sean permanentes.

En segundo lugar, se proponen medidas de simplificación, como en el caso de la revisión del sistema de compras del Estado o de las reglas y procedimientos para ser reconocidos legalmente. Se sugiere también eliminar obligaciones tributarias y laborales y, por último, se recomienda intervenir más, aunque no necesariamente de manera directa, en la constitución de mecanismos de garantía para facilitar el acceso al crédito en la capacitación y en aumentar y focalizar el gasto social en los grupos más necesitados. En definitiva, no se trata de aumentar o disminuir la acción del Estado, sino de hacerla más eficaz. 

## **BIBLIOGRAFIA**

Capecchi, V., 1986: "Industrial reconstruction and informality in the red-belt", documento presentado en la Conferencia "The Comparative Study of the Informal Sector", Harper's Ferry, West Virginia, 2-6 de octubre de 1986.

- Caro, B. Acevedo, J., 1986: "Análisis de la problemática de legalización de la microempresa", Instituto SER de Investigación, Bogotá.
- Castells, M.; Portes A., 1986: "World underneath: The origins, dynamics, and effects of the informal economy", documento presentado en la Conferencia "The Comparative Study of the Informal Sector", Harper's Ferry, West Virginia, 2-6 de octubre de 1986.
- De Soto, H., 1986: "El otro sendero", Editorial El Barranco, Lima.
- Fernández Kelly, P.; García, A. M., 1986: "Informalization at the core: Hispanic women, home work and the advanced capitalist state", documento presentado en la Conferencia "The Comparative Study of the Informal Sector", Harper's Ferry, West Virginia, 2-6 de octubre de 1986.
- Matos Mar, J., 1984: "Desborde popular y crisis del Estado: El nuevo rostro del Perú en la década de 1980", serie Perú Problema, núm. 21, Instituto de Estudios Peruanos, Lima.
- OIT, 1972: "Employment, incomes and equality. A strategy for increasing productive employment in Kenya", Ginebra.
- Pinto, A., 1970: "Naturaleza e implicaciones de la 'heterogeneidad estructural' de la América Latina", en El Trimestre Económico, Fondo de Cultura Económica, México, enero-marzo.
- Portes, A.; Sassen-Koog, S., 1986: "Making it underground: Comparative material on the informal sector in Western market economies", documento presentado en la Conferencia "The Comparative Study of the Informal Sector", Harper's Ferry, West Virginia, 2-6 de octubre de 1986.
- PREALC, 1986: "La actividad comercial de los mercados persas de Santiago. Efectos sobre el empleo y los ingresos", serie Documentos de trabajo/240, PREALC, Santiago.
- Prebisch, R., 1981: "Capitalismo periférico. Crisis y transformación", Fondo de Cultura Económica, México.
- Souza, P. R.; Tokman, V. E., 1976: "El sector informal urbano en América Latina", en: Revista Internacional del Trabajo, Ginebra.
- Tokman, V. E., 1978: "An exploration into the nature of the informal-formal sector relationship", en: World Development, Pergamon Press Ltd., Oxford, septiembre-octubre.
- 1987a: "El sector informal: Quince años después", en El Trimestre Económico, Fondo de Cultura Económica, México, julio-septiembre.
- 1987b: "Desarticulación social en la periferia latinoamericana", trabajo presentado al Seminario-Coloquio "El Sistema Centro-Periferia". Presente y Perspectivas", Madrid, 4 al 19 de mayo de 1987.
- Ybarra, J.A., 1986: "La informalización industrial en la economía valenciana: Un modelo para el subdesarrollo", documento presentado en la Conferencia "The Comparative Study of the Informal Sector", Harper's Ferry, West Virginia, 2-6 de octubre de 1986.

Este artículo es copia fiel del publicado en la revista Nueva Sociedad N°90 Julio-Agosto de 1987, ISSN: 0251-3552, <[www.nuso.org](http://www.nuso.org)>.