

El Papel del Sector Informal en una Estrategia de Desarrollo

Hugo López Castaño
Profesor Facultad de Ciencias Económicas
Universidad de Antioquia

INTRODUCCION

Nos tuvimos que dedicar tanto, durante la pasada recesión, a los asuntos de corto plazo, que casi habíamos perdido la voluntad de ocuparnos de los problemas de largo plazo del desarrollo económico del país. El informe de la misión de empleo Chenery constituyó una de las pocas excepciones en el pasado reciente. Y ahora el Plan de Economía Social nos ha puesto a pensar otra vez en estrategias de desarrollo. Creo que ese es su principal mérito.

La economía social es, por lo menos al nivel de las intenciones, a la vez un plan político y un plan económico. Es por un lado el instrumento principal de la reconciliación y la normalización y por otro una estrategia nacional de desarrollo.

Un plan político, en primer lugar, que se propone institucionalizar el país, es decir, reconstituir el Estado en aquellas regiones donde no existe, donde no ha existido nunca o se ha disuelto, sobre la base de fortalecer los poderes locales. De ahí la importancia que le asigna a las estrategias descentralistas: descentralización fiscal, descentralización administrativa y descentralización política.

Pero además de un plan político, la economía social es también un plan económico. Pretende combinar a la vez crecimiento económico y redistribución de ingresos, basando el crecimiento en la redistribución, para que la economía crezca a partir de las actividades, los sectores, las regiones y las personas más pobres.

De ahí el *Plan nacional de rehabilitación* que atiende a las regiones excluidas, el *Programa de erradicación de la pobreza absoluta* que

atiende la pobreza urbana y el *Plan de desarrollo integral campesino* que pretende fortalecer la pequeña economía parcelaria. De ahí, en fin, la reorientación de la inversión y del gasto público hacia el sector social implicada por esas estrategias.

Aunque el comercio exterior y los sectores modernos internos juegan naturalmente un papel importante, en este plan las regiones, las actividades y las personas pobres, tanto urbanas como rurales, parecen ocupar un lugar privilegiado: para ellas —que han estado por fuera de las reglamentaciones del Estado— se busca precisamente una institucionalización. Ellas atraen las inversiones y los gastos sociales del Estado. Ellas son uno de los motores principales de la expansión del mercado interior para las actividades modernas, de tal manera que, al reorientar hacia los pobres el destino de su producción, pueda hacerse posible el crecimiento y la redistribución del ingreso.

Resulta paradójico que un plan que concede tanta importancia a las actividades de los pobres no hable prácticamente nada sobre las actividades urbanas de pequeña escala, sobre el sector informal urbano. Se habla de la economía campesina, es decir del sector informal rural, se habla de los pobres urbanos, pero no hay nada parecido a un plan integral de desarrollo de las actividades urbanas de pequeña escala, como sí lo hay a nivel del campo.

Podría alegarse que, aunque el Plan no lo diga explícitamente, al apoyar a los pobres urbanos se busca solucionar, de hecho, los problemas del sector informal urbano. Se dirá que al aumentar el ingreso real de los pobres, mediante los programas de nutrición, salud y vivienda, se está apoyando, vía demanda, al sector informal urbano, porque este último es en fin de cuentas “una producción de pobres para pobres” lo que, de rebote, aumentaría el empleo y los ingresos de los pobres contribuyendo a la solución de la pobreza absoluta. Pero aunque se perdonara al plan su olvido explícito del sector informal urbano y se aceptara que ésta es su estrategia implícita, no se puede calificar como acertada. La pobreza crítica no se resuelve solo aumentando el empleo y los ingresos de la fuerza laboral, por ejemplo, en el sector informal; el sector informal no se reduce a una producción de pobres para pobres. Aunque solo las actividades modernas pueden ser el motor del desarrollo, el sector informal puede jugar en él un papel importante que requiere un apoyo, no solo vía demanda sino también específico, para resolver sus problemas de oferta y su desconexión jurídica. Estos son precisamente los temas que se tratan a continuación.

1. El desempleo y las bajas remuneraciones no son la única causa de la pobreza absoluta.

Ocupémonos primero de la idea que tiene el plan acerca de la pobreza absoluta. Hay pobres porque no hay suficiente empleo y sobre todo porque los ingresos de los ocupados son bajos. Esto es lo que justificaría la estrategia implícita de acrecentar, en el campo y en la ciudad, el empleo informal y aumentar su productividad y sus ingresos.

Para los economistas clásicos (A. Smith, D. Ricardo, J. Mill) los pobres (los que se llamarían hoy pobres críticos) eran los que, no teniendo rentas de propiedad, no podían trabajar: los ancianos desvalidos, los huérfanos, los dementes que deambulaban por las calles, los inválidos. Eran pobres y seguirían siendo pobres aunque existiera pleno empleo y la economía estuviera en auge. Para ellos estaba la solución de las casas de pobres y de la asistencia social. Pobres no eran los desempleados cíclicos con capacidad de trabajar ni mucho menos los trabajadores, aunque devengaran ingresos reducidos. Este concepto restringido cambió, sin embargo, para designar principalmente a los desempleados sin ingresos y a los trabajadores de bajas remuneraciones, y la solución para esta pobreza se ha visto desde entonces en un mayor volumen de empleo y en la mejora de las remuneraciones.

¿Por qué hay pobres en Colombia? A esta pregunta nuestros economistas han respondido tradicionalmente con argumentos económicos. Con el supuesto de que la población pobre se sustenta principalmente de ingresos laborales aun cuando trabaje por cuenta propia (y no de ingresos de capital o de propiedad), la respuesta depende del mercado laboral. Habría pobres porque —para ciertos grupos de población— el empleo generado es insuficiente y las remuneraciones bajas. Porque existirían un exceso de oferta y bajos niveles de productividad y de remuneraciones para la fuerza laboral menos educada.

En este punto el plan actual no tiene nada de original cuando insiste en la transferencia de activos físicos hacia la población más pobre: tierra, obras de infraestructura, maquinaria e insumos y crédito en el campo; crédito para los pequeños empresarios urbanos; y en todos los casos, inversiones en capital humano (más educación, más salud, capacitación, asistencia técnica para producción y mercadeo, etc.).

No obstante el razonamiento ha sido en exceso macroeconómico: pobreza debido a poco empleo y bajos ingresos. Solución: aumentar el ingreso y el empleo, aumentar la educación, la productividad y las

remuneraciones. Se ha descuidado en cambio el estudio de las demás características de la población pobre, el estudio de los mercados laborales parciales, para decirlo en la jerga económica. Y quizá el razonamiento haya sido también demasiado económico, olvidando que al lado de la economía también opera la política.

Características de la población pobre, he aquí algunos ejemplos: a) composición demográfica de los hogares (v.gr. peso mayor de los niños entre los pobres), que elevan la tasa de dependencia por trabajador ocupado; b) características de las relaciones conyugales que echan una doble carga, familiar y económica sobre la mujer, sesgando quizá el trabajo femenino hacia el tiempo parcial y el empleo irregular, lo que haría inferior el ingreso por ocupado entre los hogares pobres.

Olvido de la política, es decir, del papel del Estado. Cierto: quienes tienen más niños son más pobres; quienes no pueden trabajar las horas normales y consecuentemente devengan menos, son más pobres, como pasaría con las mujeres trabajadoras jefes de hogar. Pero ello solo es posible en una sociedad donde los riesgos familiares no están adecuadamente cubiertos, donde el Estado benefactor no existe o no tiene la misma intervención que en los países desarrollados.

La respuesta a la pregunta sobre las causas de la pobreza no es fácil. Pero estoy sugiriendo, y en esto quisiera inspirarme en la economía clásica inglesa, que para disminuir la pobreza crítica quizá no bastan las políticas macroeconómicas tradicionales (mayor empleo y mayor productividad). Que no basta crear empleo moderno o aumentar los ingresos en el sector informal. Estoy sugiriendo que hay en este país grupos humanos muy importantes que seguirán siendo pobres aunque la economía alcanzara el pleno empleo y aunque aumentaran enormemente la productividad y los ingresos de los ocupados, y que para esos grupos humanos se requieren paralelamente políticas especiales.

- En algunos casos (ancianos, locos que deambulan por las calles, gamines, etc.) habrá que aumentar la asistencia social.
- En otros (caso de las mujeres jefes de hogar y con la responsabilidad sobre niños) habrá que extender el servicio de las guarderías populares.

A pesar de sus problemas de calidad, lo que está planeando hacer y ha comenzado a hacer el gobierno en materia de guarderías es una buena cosa, aunque probablemente no se dé cuenta de su importan-

cia para la solución de la pobreza crítica. Esas mujeres podrán así liberar horarios y asumir empleos de tiempo completo que les permitirán seguramente aumentar sus remuneraciones. Y probablemente esta parte del plan podría, más que ninguna otra, contribuir a la disminución de la pobreza más protuberante. Con una condición: que se aplique plenamente y que no se quede en simples palabras.

II. El papel del sector informal urbano en la economía

Antes de analizar el papel que podría jugar el sector informal en una estrategia de desarrollo, es preciso aclarar dos o tres puntos referentes a su definición y a sus interrelaciones con el sector moderno de la economía. El diagnóstico tiene que ser formulado antes de las políticas.

a. Definición del sector informal urbano

Lo primero es un asunto de definición. En su acepción más amplia, definido como “*economía no oficial*”; el sector informal abarca una vasta gama de actividades que tienen en común que no se integran bien a los cánones reglamentarios del Estado moderno. Por tanto se registran mal. De ahí este nombre alternativo: *economía no registrada*. Se suelen incluir aquí las prácticas fraudulentas de las empresas modernas, el contrabando y el tráfico de estupefacientes al lado de las actividades de pequeña escala que, dependiendo de los países, encajan mal dentro de la legalidad económico-jurídica.

Pero aquí hay dos fenómenos distintos: de un lado está el proceso de *informalización parcial del gran capital* (prácticas fraudulentas del capital tradicional, ilegalidad abierta de los nuevos capitales ligados a la droga), y de otro hay también una *informalización masiva del trabajo*, que puede ser estudiada aparte. Por causas distintas al fraude y a los estupefacientes, una gran masa de la población colombiana, que hoy es esencialmente urbana, debe situarse al margen de las reglas previstas, las de la moderna economía asalariada, y entroncarse con ella, vía mercado, sobre la base de actividades de pequeña escala. Ello justifica restringir el término informal en dos sentidos: para referirlo, en primer lugar, a la producción de bienes y servicios en pequeña escala. Y para referirlo al caso urbano, en segundo lugar.

Así las cosas, una primera manera de apreciar el tamaño relativo de la economía informal urbana es definiéndola por la pequeña escala

(después se verá hasta qué punto escapa al alcance de la legalidad). El empleo generado por las unidades de hasta 10 personas representa el 55% del empleo total en las cuatro áreas metropolitanas mayores y el 63% en las metrópolis intermedias. Más aún, las empresas de 6 a 10 personas pesan poco. Las de 1 a 5 trabajadores, si es que puede llamárselas empresas, generan el 48% del empleo en las cuatro ciudades principales.

La característica principal de las actividades informales no es su marginalidad económica: están integradas, como lo veremos, de diversas maneras con la economía moderna. Lo que define a las unidades de pequeña escala como informales es su marginalidad jurídica y social. Limitémonos a dos ejemplos de normas laborales: la seguridad social y el salario mínimo.

Están al margen de las normas de seguridad social; en las cuatro principales capitales del país, el 82% de los trabajadores informales carece de toda protección al respecto. En el sector formal, en cambio, el 84% del empleo está afiliado a algún sistema de seguridad.

Las normas sobre salario mínimo se aplican bien, aunque no del todo, en el sector moderno: 87% de sus empleados ganan más que el mínimo legal. En cambio, el 40% de los trabajadores informales devengaba —en 1984 y para las cuatro metrópolis mayores— menos que el salario mínimo legal.

Ahora bien, la comprensión de la interrelación entre los sectores formal e informal es clave para la formulación de estrategias. El diagnóstico debe preceder a los planes. Lo que la investigación económica en el país ha esclarecido al respecto, puede exponerse bajo la forma de tres tesis simples: a) *la demanda por los bienes y servicios producidos por el sector informal no tiene dinámica propia*. Depende de los ingresos creados en el sector moderno. Sube pues con la bonanza y cae con la depresión; b) el comportamiento del empleo y por tanto de la oferta de bienes y servicios del sector informal es el resultado de dos componentes, el uno de bajísima productividad, anticíclico, y el otro de mayor productividad, procíclico. *El resultado es un crecimiento tendencial del agregado del empleo y de la oferta informales con oscilaciones más cortas que las del ciclo económico*; c) la diferenciación legal de los sectores formal e informal (influencia o ausencia de normas y reglamentaciones) genera distintos mecanismos de ajuste al juego de la oferta y la demanda. *El sector informal se ajusta principalmente vía ingresos y el sector moderno principalmente vía desempleo*. En los auges la demanda hacia el sector informal sube

más que la oferta y los ingresos aumentan. En la crisis cae la demanda y sube rápidamente la oferta; los ingresos caen. En el sector moderno, las reglamentaciones salariales impiden ajustes bruscos de ingresos y las variaciones de la demanda se expresan en variaciones en el desempleo, que cae con los auges y crece con los recesos. Voy a tratar estos temas de manera más desagregada.

b. La demanda del sector informal depende del sector moderno

La producción informal atiende básicamente —entre 80 y un 93%, dependiendo del criterio de clasificación— una demanda final, interna al país, de consumo de los hogares. Se trata básicamente del comercio al detal, de industrias de bienes de consumo (confecciones, cuero, alimentos, la madera y muebles) y de servicios personales. *Re- tengamos esto en la mente: es la masa de salarios pagados en el sector moderno la fuente de la demanda para las pequeñas unidades urbanas.* Esta última exhibe una elasticidad frente a la primera ligeramente superior a la unidad, lo que quiere decir que si la masa salarial se duplica, esa demanda se duplicará, y que si la masa salarial cae a la mitad, lo mismo pasará con la demanda dirigida a las pequeñas unidades informales. Ello significa por lo demás que esa demanda no proviene esencialmente del propio sector informal: *no se trata apenas de una producción de informales para informales. Tampoco se trata de una producción de pobres para pobres:* dentro de los asalariados no hay solo pobres sino también clases medias. La producción informal de bienes y servicios abastece, dependiendo de la calidad de los mismos, a todos los estratos sociales: hay por ejemplo muebles de leña y muebles Luis XV y ambos son producidos por artesanos.

La demanda para el sector informal carece pues de dinámica propia y depende de los avatares del empleo moderno. Esto es muy importante porque guarda implicaciones teóricas generales: quiere decir que, a diferencia de lo que sugiere implícitamente el Plan de Economía Social, y aunque es indudable que las actividades de los pobres urbanos o rurales generan, en *feedback*, mercado para la economía moderna, hay que impulsar primero el sector moderno para que haya demanda para el sector informal y no a la inversa. Es el mismo tipo de polémica que tenían en la Rusia de comienzos de siglo bolcheviques y mencheviques a propósito de la reforma agraria: ¿es ésta última una condición del desarrollo del mercado urbano o el desarrollo urbano es condición para el mercado agrario y del éxito de la reforma agraria?. Se podría plantear la misma polémica para las actividades de pequeña escala no solo rurales sino también urbanas: antes de apoyarlas con tierra o capital para que generen mercado para

el sector moderno, es preciso que cuenten con un mercado previo generado por el sector moderno. Si no la nueva oferta solo derrumbaría los precios y los ingresos. Naturalmente cabe la posibilidad de que los dos fenómenos ocurran a la vez, pero no es seguro que la teoría implícita del Plan de Economía Social vea las cosas de esta forma.

c. Diferenciación del sector informal y movilidad laboral

La segunda interrelación entre los sectores moderno e informal se produce vía empleo. En realidad, como ha sido sugerido en algunos estudios, el empleo informal posee dos componentes distintos: el *uno "malo", de fácil entrada y bajísima productividad, que se comporta de manera anticíclica (cae en los auges y sube en los recesos), y el otro "bueno", de más difícil entrada y de mayor productividad, que crece en los auges y se comprime en los recesos.*

Cuando el empleo moderno, del cual el asalariado es un índice, se estanca o se comprime, como ocurrió entre 1980 y 1984, el empleo informal, del cual el no asalariado es un indicador, a) inicialmente cae, afectado, en su componente de mayor productividad, por la reducción en sus ventas, y b) posteriormente se multiplica, en su componente de baja productividad, por desplazamiento de personal que no encuentra trabajo en el sector moderno y a costa de reducciones en el ingreso per cápita. A la inversa, cuando el empleo moderno aumenta sostenidamente, el empleo informal: a) primero cae mientras expulsa el personal más móvil desde el subsector de menor productividad hacia el sector moderno, y b) después aumenta, en el subsector de productividad mayor, tanto en volumen como en ingresos per cápita, impulsado por la demanda dirigida hacia los bienes y servicios que produce y que son comprados por los asalariados que ahora son más numerosos.

Así pues, aunque con oscilaciones más cortas el empleo informal crece siempre. Pero durante los auges aumentan las actividades eficaces y durante las crisis las actividades más precarias. Crece siempre pero su calidad varía según las épocas.

d. Ajustes diferenciales al juego de la oferta y la demanda

Ahora bien, la mayor o menor influencia de las reglamentaciones en materia de condiciones laborales e ingresos, que es lo que distingue a los dos sectores, genera diferentes mecanismos de funcionamiento y de ajuste a los ciclos económicos. Tomemos dos ejemplos.

El primero es el del mercado laboral de los obreros y empleados asalariados, que en 70% están vinculados con empresas del sector formal. Entre 1976 y 1980, con el auge económico, la tasa de desempleo en este mercado cayó del 16 al 11%. Para 1984 la crisis la había elevado de nuevo, hasta el 19%. Pero los salarios reales, que habían crecido continuamente en los años anteriores, continuaron subiendo al 2.6% anual hasta 1984. Es cierto que cayeron en 1985, pero no como resultado de leyes de oferta y demanda sino por la política de ajuste oficial. Los salarios dependen más de normas legales, convenciones, expectativas inflacionarias, etc. Aquí se funciona en un mercado de tipo keynesiano.

Algo muy distinto ocurre en el sector informal. Tomemos el caso de los cuentapropias no profesionales, para sacar a los médicos que también son cuentapropias. Este no es un mercado laboral sino uno de bienes y servicios. Los ingresos reales se han ajustado a los ciclos: crecieron 30% entre 1976 y 1981. En 1981 el ingreso de un cuenta-propia no profesional era incluso ligeramente superior al salario medio de los obreros y empleados. Pero con la depresión cayó un 16%. Solo últimamente han comenzado a recuperarse. En cambio, el desempleo nunca ha sobrepasado aquí el 2%, es decir prácticamente no existe.

III. Formalizar lo informal: bases de una política alternativa para el sector

Dejando de lado algunas acciones específicas, puede decirse que con respecto al sector informal urbano el Estado colombiano ha operado con retraso y a la zaga de la iniciativa privada. *No ha habido nada parecido a un DRI urbano para el sector informal, como sí lo ha habido para las pequeñas explotaciones del campo.*

Bajo la iniciativa de fundaciones privadas y con el apoyo del BID, los programas de microempresas se han multiplicado en todo el país en los últimos años. Hasta junio de 1985 se habían creado unas trece fundaciones con 21 sedes en 19 ciudades. Se habían capacitado 10.600 microempresarios y otorgado a tres mil de ellos unos 3.600 créditos de un valor medio de 130 mil pesos (de 1985) cada uno.

No obstante, su cobertura es mínima y su impacto sobre el empleo todavía muy reducido. En las cuatro principales áreas metropolitanas del país, donde se concentra el 58% de la acción de las fundaciones, los programas de crédito realizados hasta junio del 85

solo habían atendido al 1.6% de las microempresas de 2 a 10 personas existentes para esa fecha en la industria, comercio y servicios distintos al doméstico. Su incidencia sobre la generación de empleo ha sido menos estudiada y los pocos trabajos en la materia ofrecen evidencia contradictoria. Aceptando los más optimistas, que sugieren que las microempresas que reciben crédito aumentan el empleo en 33% en el primer año antes de estabilizar su nivel de ocupación, y asumiendo que el Plan Nacional de Microempresas previsto para los años 1984-1986 se hubiera cumplido en 100% (ese plan aspiraba a multiplicar por 6.5 el volumen de crédito otorgado hasta entonces), aceptando pues estas hipótesis óptimas, no se habrían creado más de 16 mil nuevos empleos, es decir, no más de 5.300 por año en el agregado de unas 18 ciudades.

Estas cifras obligan a considerar que los programas de microempresas tienen todavía un carácter experimental. No pueden ser entendidos como una solución de urgencia para el desempleo y solo podrían tener sentido como un instrumento de largo plazo. En estas condiciones, la política para el sector informal en Colombia está todavía por hacer. Debería basarse en lo que la investigación económica nos ha enseñado sobre su importancia y su naturaleza.

Dentro de una perspectiva democrática nuestra sociedad enfrenta el reto de diseñar una estrategia, a la vez económica y jurídico-política, que permita *en primer lugar* generar empleos alternativos a las actividades informales más precarias, *en segundo lugar* impulsar aquellas que representan opciones eficaces de producción y distribución, y que, *en tercer lugar*, permita la integración jurídica y la participación política en los aparatos del Estado y en la vida social de los trabajadores informales.

He aquí las bases de esa estrategia que, por lo demás, ha sido recogida en gran parte por la misión de empleo Chenery.

1. Política económica para el sector informal urbano

Hay que combinar medidas macroeconómicas, sectoriales y microeconómicas.

A nivel macroeconómico la primera política con respecto al sector informal es la de crearle demanda. Para que las actividades informales precarias se reduzcan, aumenten las eficaces y suban los ingresos de sus trabajadores. Y para ello hay que promover previamente la

expansión del empleo asalariado y de los salarios, es decir, del sector moderno de la economía: la demanda agregada de este país no será jalonada nunca por fábricas de velitas o por marqueterías, pero si el sector moderno la jalona podrá ser multiplicada por pequeñas empresas metalmeccánicas y también por las otras. *Salvo que, y es bueno subrayar esto, para promover un sector moderno intensivo en salarios hay que cambiar su actual estructura, y para ello hay que basar su expansión en dos pilares: a) en una redistribución de ingresos en favor de los más pobres, y b) en los mercados externos.* Concedamos que esto es lo que se propone el actual plan. Resulta, ciertamente, una buena cosa. Sin embargo, esta promoción de la demanda dirigida al sector informal debería apoyarse de manera más directa, por ejemplo, reorientando las compras oficiales hacia las micro y pequeñas firmas allí donde ello resulta eficaz y posible.

Pero a las unidades de pequeña escala no les basta solo la demanda. Se requieren paralelamente políticas de oferta.

A nivel sectorial, más que un paquete general de medidas globales, la política para el sector informal urbano debería ser un aspecto de toda estrategia sectorial. Por ello mismo tendrá que ser a la vez diferenciada, según el sector, y más amplia, referida a la vez a las unidades informales y modernas de cada rama.

Política diferenciada: las problemáticas sectoriales son distintas. En algunas ramas las unidades de pequeña escala tienen posibilidades de expansión con eficiencia. En otras no. Esto es especialmente válido para los programas de microempresas, cuyo énfasis tradicional ha sido microeconómico (tal empresario en vez de tal otro), con descuido del enfoque sectorial (tal sector en vez de tal otro).

Más amplia, aspecto de toda política sectorial: es decir, que se fuera no solo a las micro, sino también a las pequeñas, medianas y grandes unidades de cada sector. La eficacia comparativa de cada una de ellas, y esto es particularmente válido para las microempresas, no depende sólo de las economías internas a la firma, sino sobre todo de las economías externas (tipo de organización sectorial). En realidad, lo que debe buscarse es una especialización entre ellas, de tal manera que, eliminando las barreras que bloquean el desarrollo sectorial, cada una pueda aprovechar al máximo las ventajas comparativas de que es capaz.

Todo ello requeriría, a nivel organizativo, no solo del fortalecimiento de la actual oficina para el desarrollo de la microempresa, que

desempeñaría funciones de coordinación y planificación sino de la creación de comités sectoriales en Planeación Nacional en que participen entes del Estado, fundaciones privadas de apoyo, asociaciones de medianas y grandes empresas productoras y distribuidoras y asociaciones y gremios de trabajadores informales.

Hay un par de ejemplos de lo que podría ser esta política sectorial: el de la distribución detallista y la tienda de barrio y el del sector de muebles.

En Medellín, para citar un primer caso, se hizo en 1983 un estudio para 27 productos de calidad estandarizada y que representaban el 70% de la canasta de alimentos al consumidor del DANE. Pues bien, las tiendas de barrio eran capaces de vender a precios iguales a los de los canales modernos. Sin embargo, éste no es un caso general: en otras ciudades, por ejemplo, en la Costa Atlántica, entre otros muchos casos las tiendas resultan sustancialmente más caras.

Ello demuestra que las ventajas comparativas de las tiendas no dependen de sus características inmanentes (ahorro de espacio y alquileres, uso de trabajo familiar, evasión de impuestos, etc.), que son las mismas en todas partes. Es cierto que las tiendas más pequeñas, las denominadas ventanas, son apenas un mecanismo para complementar los ingresos familiares y que una tienda eficiente requiere un tamaño mínimo crítico en materia de capital y espacio. Sin embargo, para la tienda promedio las economías internas no son el factor esencial. Lo esencial son las economías externas, es decir, el sistema de abastecimiento y de compras de los tenderos, que varía enormemente de ciudad en ciudad. En Medellín las tiendas se abastecen en 75% de la central mayorista o de mayoristas especializados. Y reciben de ellos un crédito abundante. No parece ocurrir lo mismo en otros lugares donde el canal mayorista no funciona eficientemente: caso de Cali, donde la plaza mayorista está muy alejada del centro urbano; caso de Barranquilla donde es muy deficiente, etc.

Por ello, la política estatal hacia las tiendas y graneros debe ser diferencial y parte de una política alimentaria global. No puede ser la misma en todos los sitios debido a que, como vimos, la eficacia de la tienda depende en particular de su entronque con el eslabón mayorista y de la eficiencia de éste. Aunque las más pequeñas requieren capital, lo primero que hay que fomentar son redes mayoristas eficaces allí donde sean defectuosas.

El segundo ejemplo es el de la industria del mueble y proviene también de un estudio realizado en Medellín: aquí las empresas más chicas (las de 1 a 15 personas) no solo exhiben, frente a las medianas y a las grandes, una menor productividad por hombre sino también una menor productividad del capital. Son ineficientes en el uso de los dos factores. Estas deseconomías no son, sin embargo, internas, es decir, consustanciales a la pequeña escala. Son, por el contrario, externas. Las microempresas cuentan con excesivo equipo de corte (tienen el 33% de los H.P. instalados y apenas aportan el 19% de la producción) y también sobreinventariadas en madera. La razón es simple: no existen aserríos modernos que les suministren madera abundante, seca y oportuna (por eso cada productor debe guardar considerables stocks) y tampoco la suministran recortada en piezas estándar, y por eso los talleres deben adquirir demasiado equipo de corte. De manera que una primera solución para las microempresas en este sector es la creación de aserríos modernos.

Volviendo al tema general, solo dentro de un marco así, a la vez macro y sectorial, podrán tener sentido las políticas microeconómicas de atención individualizada a los muy pequeños empresarios, como las practicadas hasta hoy por el SENA y las fundaciones privadas. Su acento debería desplazarse del corto al mediano y largo plazo y de los problemas del crédito y asistencia empresarial hacia los del mercadeo.

2. Integración jurídica y participación política del sector informal

Las reglas que la economía informal desconoce, al margen de las cuales se erige y de cuya violación saca buena parte de sus ventajas, son de diversa índole: urbanísticas, laborales, fiscales, etc. No se trata de convertirlas en una excepción, lo que es un hecho práctico, ni de liquidar toda norma, como propone De Soto, sino de diseñar unas nuevas.

Las reglamentaciones urbanas expresan los ideales ciudadanos de la sociedad moderna en materia de zonificación y condiciones locativas. Se plasman en el requisito de las licencias de funcionamiento, de altos costos indirectos para los pequeños negocios (remodelaciones, desalojos, reubicaciones). Son ineficientes pero en cambio se traducen en la odiosa práctica del soborno a los funcionarios e inspectores.

Su ineficiencia revela la distancia entre el derecho y el hecho. Ello debería suscitar un cambio en los ideales urbanos (los de una

ciudad adecuada a nuestras condiciones). Y una mayor comprensión en cuanto a las condiciones locativas exigidas (las de las unidades informales no pueden ajustarse a los cánones modernos) y también una revisión de los parámetros de localización y usos del suelo urbano: la dicotomía zona residencial-zona laboral debe ceder ante el fenómeno de los negocios domésticos. La separación comercio = local/calle = lugar de flujo vehicular y peatonal debe ceder ante el hecho de que la calle puede ser también un lugar comercial (caso de las ventas callejeras).

Las reglamentaciones fiscales: la exigua rentabilidad de la microempresa y los bajos niveles de capital hacen que el aspecto tributario resulte relativamente insignificante. Poco es pues lo que hay que hacer en este terreno, como no sea adecuar el derecho al hecho: los recaudos son mínimos y el costo de su recolección elevado.

Con respecto a las reglamentaciones laborales conviene distinguir, dentro de los trabajadores informales, varias categorías. Las dos principales son: los asalariados de las microempresas y los no-asalariados (cuentapropias, ayudantes familiares y pequeños patronos).

El tratamiento laboral de los asalariados de las microempresas exige un régimen especial (esta es la propuesta de la misión de empleo). A la vez que se aumenta la exigencia en el pago del salario mínimo, primas, vacaciones y cesantías (la rentabilidad de las microempresas no puede basarse en salarios de hambre), se pueden eximir los aportes al SENA, a las cajas de compensación y al ICBF. Y la cobertura del ISS que hoy es apenas del 36% para los asalariados de las microempresas se podría aumentar si, con cotizaciones menores, se cubren solo riesgos restringidos, dejando intacto el de vejez.

El régimen laboral de los trabajadores independientes es un caso aparte. No caben aquí, en principio, reglamentaciones salariales mínimas a falta de una relación obrero patronal. Pero dada su elevada desprotección (93-94% para los cuentapropias informales, 75% para los pequeños patronos), parece conveniente promover su afiliación al Seguro, a las tarifas establecidas, para quienes puedan pagar, que serán una proporción creciente si se promueve un rápido y redistributivo desarrollo económico, dejando la protección básica de los más indigentes al cuidado de los programas generales del Servicio Nacional de Salud. En algunos casos (loteros, vendedores de prensa y chance), los cuentapropias trabajan de hecho para grandes capitales que podrían asumir, mediante contribuciones globales, la seguridad social de sus trabajadores.

La promoción de formas asociativas de trabajadores informales (sociedades de hecho, grupos pre y cooperativos) parece poco viable en el terreno de la producción, por lo menos en las condiciones colombianas. En cambio, tiene más posibilidades en el de la comercialización (compra de insumos y venta colectiva de productos), siempre y cuando se respeten estos dos principios básicos: a) existencia de un poderoso interés común, cuya percepción surja de los propios interesados; b) diseño de mecanismos que eviten la separación entre la dirección y la base del grupo asociativo, en ausencia de los cuales termina disolviéndose en aras del interés pecuniario de sus líderes.

En fin, el estímulo a la organización gremial (asociaciones, sindicatos, ojalá sectoriales) y su participación en los organismos estatales previstos para implementar la política hacia el sector informal, jugarán un papel clave si lo que se quiere es la integración de estos trabajadores a la gestión de la vida social, de la cual han estado tradicionalmente desconectados.