



República de Panamá

---

Ministerio de Planificación y Política Económica  
Ministerio de Trabajo y Bienestar Social  
Agencia para el Desarrollo Internacional

SEMINARIO  
POLITICAS Y ESTRATEGIAS DE EMPLEO EN PANAMA

EL SECTOR INFORMAL, FUNCIONAMIENTO Y POLITICAS.

Panamá 5 de diciembre de 1979

## INDICE

	<u>Página</u>
<u>Introducción</u>	1
A. <u>Crecimiento económico y empleo</u>	1
B. <u>Objetivos de las políticas</u>	4
C. <u>Políticas hacia las actividades con potencial de expansión</u>	5
1. El aumento de la eficiencia económica	5
2. La ampliación del mercado para los productos y servicios	10
D. <u>Políticas hacia las actividades que no tienen posibilidades de expansión</u>	13
E. <u>Conclusiones</u>	15
 Anexo Bibliográfico	

## POLITICAS HACIA EL SECTOR INFORMAL URBANO

PREALC\*

### Introducción

Este trabajo tiene como propósito presentar algunas ideas que se encuentran en su mayor parte en los trabajos del PREALC, con respecto a consideraciones y recomendaciones de políticas hacia el sector informal urbano en América Latina. A partir de 1974, el PREALC ha realizado estudios de diversa índole y en distintos países sobre problemas del empleo, con especial énfasis en políticas hacia el sector informal urbano, como una manera de mejorar la situación del empleo en las ciudades, bajo la premisa de que los problemas de empleo en la región son más bien de subempleo que de desempleo abierto. Las ideas que se han venido elaborando se encuentran en diversos informes presentados a los gobiernos, en documentos de trabajo de la institución y en algunas publicaciones en revistas especializadas 1/.

#### A. Crecimiento económico y empleo

Una de las características sobresalientes del actual proceso de crecimiento de los países en vías de desarrollo ha sido la alta tasa de crecimiento de la economía, medida en términos de producto bruto interno. En efecto, América Latina, la India, el Lejano Oriente y Africa Tropical crecieron en promedio alrededor del cinco por ciento anual entre 1960 y 1970. Sin embargo, no mejoró sustancialmente ni la distribución del ingreso ni el nivel de empleo. Ello parece contradecir la teoría de que el sólo crecimiento económico traerá consigo automáticamente un mayor nivel ocupacional, como ocurrió durante el desarrollo de Europa y América del Norte.

Por ello, el mejoramiento de los niveles de empleo y de ingreso no debe considerarse como un subproducto del

---

\* El trabajo fue redactado por el señor Emilio Klein,

1/ Véase bibliografía anexa.

desarrollo sino que por el contrario, áreas en las cuales es preciso definir e implementar políticas diseñadas específicamente para lograr esos objetivos. De hecho, desde hace algún tiempo se han venido aplicando políticas de empleo en la región y su contenido esencial ha sido la promoción y creación de nuevos puestos de trabajo, principalmente en el sector moderno de la economía. Ello, basado en el supuesto de que mediante el proceso de desarrollo se produciría un "trickle-down effect" que traería consigo una mayor creación de nuevos puestos de trabajo. Sin embargo, las discontinuidades en la estructura productiva y las características del proceso tecnológico en particular, han impedido el alcance del efecto deseado.

Las investigaciones del PREALC sobre el empleo han demostrado que si se analizan las tasas de desocupación de la mayoría de los países latinoamericanos, se observa que éstas normalmente están entre el cinco y diez por ciento de la población económicamente activa. Con toda la gravedad que ello implica para las personas que se encuentran en esta situación, las investigaciones han señalado que la población que no tiene empleo son principalmente jóvenes y mujeres, que no constituyen jefes de hogar y que por ello pueden permanecer más tiempo desempleados en busca de un trabajo que realmente satisfaga sus aspiraciones laborales y de ingreso.

En cambio los hombres y mujeres que tienen la responsabilidad de ser los principales perceptores de ingreso en el hogar, aun cuando están ocupados, su productividad y, como consecuencia de ello, su ingreso, pueden ser extremadamente bajos. Constituyen ellos la masa de subempleados que han pasado a ser los pobres de las ciudades. Las investigaciones del PREALC han demostrado además que los subempleados, en su mayor parte, se ubican en ciertas ocupaciones que tienen características en común y que constituyen un mercado de trabajo particular: el sector informal urbano. De este modo, se ha asociado la pobreza al desempeño de ocupaciones insertadas en un mercado de trabajo determinado.

A partir de estas consideraciones, basadas en estudios que se han realizado en distintos países, las recomendaciones de políticas están basadas en los siguientes supuestos:

1. Que el sector informal urbano es importante desde el punto de vista del número de personas que están ocupadas en él. En efecto, de modo general se puede afirmar que alrededor del 30 por ciento de la población económicamente activa no agrícola en América Latina está ocupada en el sector informal, aunque encuestas del PREALC en San Salvador y Asunción elevan la cifra a 46 por ciento y 57 por ciento, respectivamente. Aún más, las tasas de crecimiento del empleo en el sector informal durante la década 60-70 son superiores a las tasas de crecimiento del empleo en el sector formal, de lo que se desprende que

en términos de ocupación, el sector seguirá siendo importante en el futuro 1/. Así, una parte significativa de la fuerza de trabajo seguirá marginada del sector formal.

2. Que la mayor parte de las políticas económicas en general y de empleo en particular no benefician a los trabajadores del sector informal, que son a su vez los de menor ingreso. Piénsese, por ejemplo, en el alcance que tiene una política de salarios cuando la mayor parte de los ocupados en el sector informal no son asalariados, sino que trabajan por cuenta propia, ocasionales o familiares no remunerados. O bien, qué significación tienen los mecanismos de negociación colectiva como instrumentos de protección de los trabajadores y/o para obtener aumentos de ingreso, si los sindicatos son prácticamente inexistentes en el sector. Igual cosa ocurre con la seguridad social, subsidios y otras políticas de protección. Por otra parte, las políticas específicas dirigidas a mejorar la situación de empleo (tales como, por ejemplo, los incentivos vía tributaciones) usualmente se dirigen hacia el sector formal del mercado de trabajo y como éste no absorberá en un plazo razonable a la población económicamente activa ocupada en el sector tradicional de la economía, tampoco ella se beneficiará con este tipo de medidas. En resumen, los más pobres están marginados del ámbito en el cual se implementan la mayor parte de las políticas destinadas a mejorar el empleo y los ingresos de la población.

3. Que muchas actividades informales tienen potencialidad de crecimiento y que la razón de su actual baja productividad y de los escasos ingresos que generan para los allí ocupados, se encuentra más bien en variables exógenas a la actividad misma. Cuando se analizan las ocupaciones según rama de actividad, se observa que en algunas de ellas aumentos en la productividad están correlacionados con el tamaño de las empresas, medido en términos del nivel del empleo. En este caso, resulta evidente que se producen economías a escala derivadas del volumen mismo de la producción. Sin embargo, en algunas ocupaciones no ocurre el mismo fenómeno y por el contrario, la productividad por hombre ocupado se mantiene relativamente constante, independientemente del tamaño de las empresas. Es por ejemplo el caso de la fabricación de prendas de vestir y de la fabricación de textiles que se analizó en México, o el caso de la industria de la madera en Ecuador. En este tipo de ocupaciones, por lo tanto, es posible pensar en aumentar la productividad y el ingreso de los

---

1/ Análisis válido para Argentina, Chile, Guatemala, México, Nicaragua, Trinidad-Tobago y Venezuela. No ocurrió lo mismo en el caso de Brasil, donde la PEA del sector formal creció más rápidamente que la PEA del sector informal.

ocupados sin cambiar la escala de operaciones, pero, sin embargo, modificando las condiciones económicas y de organización social bajo las cuales están operando en la actualidad.

#### B. Objetivos de las políticas

El principal propósito del diseño e implementación de políticas hacia el sector informal urbano es mejorar la productividad y los ingresos de las personas que en la actualidad están ocupadas en él. Ello se puede lograr por dos vías diferentes: por un lado, mejorando las condiciones económicas y sociales (de organización principalmente) bajo las cuales se desarrollan las actividades del sector informal, lo que aumenta su ingreso total y, por otro, transfiriendo a las personas ocupadas en la actualidad en él hacia trabajos más productivos.

De modo de poder determinar cuál enfoque aplicar en una situación específica se debe realizar primero un análisis de la funcionalidad de las diferentes ocupaciones del sector informal para el desarrollo de un país. Así, habrán algunas ocupaciones que presentan potencialidad de crecimiento y otras que, por mucho apoyo que tengan, no lograrán establecer condiciones ventajosas de competencia con otros sectores de la economía y, por el contrario, tenderán a desaparecer. En el marco de este análisis, el conocimiento de la productividad de las ocupaciones es el criterio fundamental. Junto a ello hay que considerar la diferenciación del mercado para los bienes y servicios que se producen en el sector informal. En este sentido hay bienes que no son producidos en el sector formal y que son consumidos por la población y lo seguirán siendo en el futuro previsible. Algunas actividades artesanales constituyen ejemplos en este área. En la rama de servicios, actividades tales como los servicios de reparación también son casos que se deben considerar. En definitiva, desde este ángulo se trata de reconocer la imperfección de los mercados, dada la segmentación existente en la demanda y en el mercado de factores.

Un segundo criterio para diferenciar qué actividades se deben apoyar y en cuáles será necesario transferir personas a otros sectores, es el del volumen actual de la ocupación en cada actividad. Sin embargo, es preciso establecer que en algunas ocasiones este criterio puede ser contradictorio con el de la productividad o con el potencial de crecimiento de cada ocupación. El ejemplo más claro lo constituye el empleo doméstico, que en América Latina es de una magnitud considerable pero que sin embargo su productividad (medida a través del ingreso que genera a los ocupados en él) es extremadamente baja. Aún más, este caso adquiere mayor complejidad en la medida en que el origen del crecimiento del empleo particularmente en esta ocupación, se encuentra en las malas condiciones

de vida de la población del sector agrícola, que emigra hacia las ciudades en busca de mejores oportunidades de empleo. Se constata entonces que la aplicación de políticas hacia el sector informal urbano ciertamente debe enmarcarse en el ámbito de la planificación global de políticas para el desarrollo, toda vez que se han definido en profundidad las políticas sectoriales.

En las secciones que siguen no se pretende hacer un listado de todas las políticas que pueden ser beneficiosas para el sector informal, sino sólo analizar aquéllas que se consideran prioritarias.

C. Políticas hacia las actividades con potencial de expansión

El diseño de políticas dirigidas hacia estas áreas debe tener como objetivo, por un lado, inducir un aumento de la eficiencia económica de las empresas que se ubican en el sector informal y, por otro, lograr un aumento del volumen de producción de los bienes que se producen.

1. El aumento de la eficiencia económica

Para lograr elevar la productividad de la mano de obra ocupada es posible distinguir dos áreas diferentes:

a) aquélla que está relacionada con las condiciones económicas, tecnológicas y organizacionales en las cuales las empresas operan y,

b) aquéllas que están relacionadas con la formación y capacitación profesional de la mano de obra.

Con respecto al primer área, el acceso al crédito y el establecimiento de canales de comercialización adecuados pueden mejorar sustancialmente las condiciones económicas bajo las cuales funcionan las empresas. Ello principalmente porque en la actualidad el excedente que producen las actividades informales en una parte importante se destina a pagar los créditos conseguidos en fuentes no institucionales, o bien se queda en la interminable cadena de intermediarios que existen entre el productor y el comprador. Un estudio realizado por el PREALC en la ciudad de San Salvador, indicó que algunos comerciantes ambulantes pagan un interés de diez por ciento diario a las fuentes que les prestan el capital para operar. Por otra parte, en Lima la diferencia de precios entre lo que recibe el productor de alimentos y el precio al cual llega al público es de cinco veces 1/. Si existieran mecanismos

---

1/ A. Möller, Los vendedores ambulantes de Lima. Informe preliminar, Göttingen, 1976.

institucionales que permitiesen a los ocupados en actividades informales conseguir créditos a una tasa de interés razonable, el aumento en el ingreso per cápita de ellos sería inmediato y ostensible. Por otra parte, instrumentos que permitan un acercamiento entre el productor y los consumidores también tendrían el efecto de aumentar sus ingresos <sup>1/</sup>. En este sentido, las ferias de productos frutícolas y hortícolas que se han instalado a instancias de organismos públicos en Santiago, dan muestras de que por una parte venden a precios más baratos que, por ejemplo, los supermercados, y por otra, usualmente la calidad es mejor, con lo que el consumidor se beneficia pues obtiene mejores precios por sus productos en la medida en que elimina a los intermediarios.

Para la implementación de políticas de crédito y comercialización es preciso contar con algún tipo de organizaciones de las empresas del sector informal, para que la canalización del crédito y el acceso a fuentes de comercialización adecuadas sea posible. Por ejemplo, se puede pensar en la formación de organizaciones polifuncionales a nivel de subrama de actividad, de tal modo que a través de ellas las empresas individuales consigan crédito para comprar insumos en la misma organización (que por el mayor volumen de compras que ella haría obtendría mejores precios) y que a la vez esa organización venda los productos al público, cumpliendo así también la función de intermediario entre el productor informal y el comprador. Por supuesto que esta estructura no podría adoptarse en todas las subramas, pues algunas de ellas necesitan una dispersión geográfica en la venta al detalle (i.e. vendedores ambulantes) pero podría constituir una ayuda importante en la comercialización de servicios ofrecidos o de los productos manufacturados en ciertas áreas del sector informal, tales como la confección de prendas de vestir, los textiles, el calzado, las centrales de servicios de reparación y otras.

Uno de los problemas comunes que surge al tratar de promover organizaciones es que se encuentra una resistencia por parte de los potenciales beneficiados con ella. Ello tiene su origen en al menos dos elementos que es importante considerar. El primero de ellos se relaciona con el hecho de que a menudo han venido agentes externos a tomar contacto con empresas informales con el propósito de formar cooperativas u otro tipo de agrupación. Sin embargo, muchas veces han sido personas inescrupulosas que han terminado por engañar a los

---

<sup>1/</sup> Aunque si los intermediarios son ocupados del sector informal, se estará aumentando el ingreso de algunos de los ocupados en él a la vez que bajando el de otros. Pero en realidad no hay conocimientos suficientes como para saber en qué mercado de trabajo se ubican los intermediarios.

asociados. Las entrevistas realizadas por Möller en Lima demuestran que muchos de ellos tienen desconfianza hacia personas ajenas a la actividad misma, pues en repetidas oportunidades han perdido dinero en su afán por organizarse. Sin embargo, el mismo material indica que la desconfianza es menor, o no existe, si la iniciativa proviene de instituciones estatales y en este sentido acciones promovidas por el Estado pueden en parte superar este problema. Un segundo factor que tampoco se ha tomado en cuenta en los intentos de organización de los sectores más pobres de la población, es que en algunas oportunidades se trata de reunir en el mismo grupo a personas que desempeñan actividades competitivas y que, por lo tanto, tienen, a nivel individual, intereses que son conflictivos. En estos casos, la organización no logra formarse y a menudo se interpreta como una resistencia "natural" o bien a la falta de educación de las personas involucradas. El análisis de cuáles son los intereses básicos de las personas en términos de la ocupación que desempeñan, constituye pues un paso necesario previo a la proposición de una organización para que así se defina en forma clara cuál es el grupo social que la integrará y hacia quiénes se debe dirigir la acción promocional.

De lo señalado en los párrafos anteriores se desprende que se considera necesario que el Estado intervenga en la formación de organizaciones del sector informal. La intervención debe tener un carácter activo en el sentido de que es imprescindible hacer los arreglos institucionales como para que se cuente con los instrumentos mediante los cuales se pueda llegar a las personas ocupadas en el sector informal. Cuando el instrumento principal sea la capacitación, lo más recomendable será la creación de entidades públicas destinadas exclusivamente a la promoción, organización y formación profesional de los ocupados en el sector. No basta en estos casos con que el Estado permita su existencia, sino que debe desarrollar acciones que generen su creación. Este enfoque está basado en la creencia que los sectores más desfavorecidos de la población no se organizan por sí solos, por cualquier razón que sea, y en que todos los ejemplos exitosos de organización, tanto urbanos como rurales, han sido promovidos desde fuera de la actividad misma por personas que, con distinta motivación, se han dedicado a la formación de organizaciones. En cambio, muchos otros instrumentos de política económica convencional pueden orientarse a través de organizaciones existentes.

La segunda área de políticas que es preciso definir en aquellas actividades que tienen potencial de crecimiento se refiere a la capacitación y formación profesional de la mano de obra. Sobre este punto, diversos países cuentan con instituciones de formación profesional, desde hace ya algún tiempo.

El Servicio Nacional de Aprendizaje Industrial (SENAI) en Brasil, el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) en Colombia, el Servicio Ecuatoriano de Capacitación Profesional (SECAP) en Ecuador y el Instituto Nacional de Cooperación Educativa (INCE) en Venezuela, entre otros. Estos institutos operan de manera general mediante convenios de capacitación con empresas, de modo que la mano de obra ocupada en ellas recibe formación por parte del Estado. Estos programas han sido sin duda importantes pero, por la forma en que operan, no alcanzan a cubrir a las personas que no están ocupadas en el sector moderno de la economía. Así, los ocupados en el sector informal están al margen de estos programas.

El efecto que puede tener la capacitación sobre la productividad de la mano de obra, entendiendo por ella no sólo cursos sino que también la asistencia técnica, no es aún muy bien conocido pero tal vez puede ser importante en cuanto a generar procesos de producción más eficientes, a la adaptación e incorporación de nueva tecnología y también en cuanto a la elección de productos que se manufacturen 1/.

Hay que tomar en consideración, sin embargo, que los programas de capacitación para el sector informal se encuentran con muchas dificultades en su implementación, obstáculos que están relacionados por un lado con las características del mercado de trabajo en el cual están insertas estas actividades y, por otro, con las características sociológicas de las personas ocupadas en el sector informal.

El primero de ellos se refiere a que en las actividades informales no existe una carrera ocupacional institucionalizada o una estabilidad de empleo, como en el caso de las empresas del sector moderno. Por ello, por una parte, es más difícil que las personas que tienen una ocupación en el sector informal encuentren que la capacitación les reportará algún beneficio, condición básica para que se integren a ella y, por otra, porque puede ocurrir que la capacitación las sobrecalifique de modo tal que los conocimientos adquiridos no los incorporen a su actividad tradicional, por ejemplo porque cambien algunas otras condiciones de su ocupación o bien porque no encuentren un empleo diferente donde sí podrían aprovecharlos.

---

1/ En este sentido hay algunas experiencias interesantes que muestran cómo aprovechando las habilidades de artesanos y proponiendo una nueva línea de productos, se aumentan las ventas y los ingresos. Ejemplos de ello son los blue-jeans en el mercado de los domingos en Chichicastenango, Guatemala; los vestidos de fiesta producidos por "Things" en Kingston, Jamaica o los tapices producidos por los habitantes del pueblo de Chiconcuac, en el Estado de México, basados en dibujos originales de Vassarely.

El segundo problema desde esta perspectiva se refiere a los costos que para la persona implica el incorporarse a cursos de capacitación. El obrero del sector moderno no enfrenta este problema, pues las horas dedicadas a la capacitación son usualmente financiadas por la empresa en la que trabaja. Pero en el caso del trabajador del sector informal, ello no es así y por lo tanto la capacitación es adicional a su jornada de trabajo normal, que comúnmente es de más de ocho horas diarias. Si a ello se agrega el costo que implica para una persona de bajos ingresos el trasladarse a los eventuales lugares de capacitación, se llega a la conclusión de que una parte de ellos no está en condiciones de enfrentar ese gasto adicional.

El tercer problema que hay que considerar consiste en la atomización de unidades productivas del sector informal. En efecto, muchas empresas están constituidas por una sola persona (en la actividad por cuenta propia) y en todo caso en empresas muy pequeñas. A ello se agrega el hecho de que muchos son trabajadores a domicilio, otros ambulantes y, en fin, tal vez los menos trabajan en establecimientos más fácilmente identificables. Todo ello implica una verdadera restricción en cuanto a la posibilidad de poder llegar con políticas de capacitación de manera efectiva.

Un cuarto problema dice relación con el bajo nivel educacional absoluto que tienen muchas de las personas ocupadas en el sector informal, de modo que en algunas ocasiones será necesario alfabetizarlas antes de capacitarlas. Este factor es importante, pues implica mayores recursos que en programas normales de formación profesional.

Finalmente, se debe tomar en cuenta la categoría ocupacional de las personas por cuanto una parte no despreciable de la PEA del sector informal está constituida por trabajadores familiares no remunerados. Para muchos de ellos su ocupación es transitoria y, por lo tanto, no les beneficia invertir en capacitación para mejorar su productividad en esa ocupación.

Aparte de las consideraciones prácticas que hay que tener en cuenta en la implementación de políticas de capacitación, tal vez la de mayor importancia esté relacionada con ligar estos planes a la creación de organizaciones de empleo productivo. Es decir, una vez finalizada la capacitación, el mismo grupo puede convertirse en una empresa productiva que genere empleo para los que inicialmente participaron en los cursos. El Municipio de Guayaquil, Ecuador, está implementando en la actualidad planes de esta naturaleza en esa ciudad. Aunque el número de personas beneficiadas ha sido reducido hasta el momento, los cursos han demostrado que es posible realizar formación de mano de obra en los mismos lugares donde viven los alumnos, a un costo comparativamente muy bajo y en los cuales

incluso participan como profesores personas ocupadas en el sector informal y que viven en la misma área geográfica en la que se dan los cursos.

Los fundamentos generales de una política de capacitación y formación profesional de la mano de obra ocupada en el sector informal deben ser, en primer lugar, la masificación de los cursos en cuanto a su cobertura. De otra manera, los cursos se transforman en planes pilotos modelos que llegan a un número muy limitado de personas y cuyo costo es demasiado alto como para que se multipliquen y tengan un efecto sobre la mayoría de la población ocupada.

Un segundo criterio debe ser la selectividad de los contenidos programáticos de los cursos, de tal modo que sean específicos a nivel de subrama y para cada tipo de ocupación que sea definida en función de su potencial de crecimiento. Así se asegura que el mejoramiento de las habilidades y conocimientos adquiridos por las personas que participan en estos programas tenga un efecto sobre la productividad y los ingresos.

Finalmente, hay que pensar en la necesidad de dar ingreso a las personas que participan en los cursos, ya sea mediante subsidios directos financiados por el Estado, o bien por empresas privadas que potencialmente podrían emplear esa mano de obra ya calificada, o bien mediante la comercialización de la producción generada en los mismos cursos. La base de esta proposición es que, evidentemente, estando estas personas en un muy bajo nivel de ingreso, no podrán participar de programas de capacitación que impliquen una disminución en sus ingresos.

Es claro, sin embargo, que los programas de capacitación no pueden funcionar en forma aislada sin ir acompañados de programas que, como los que se reseñaron anteriormente, mejoren las eficiencias económicas de las empresas informales, por una parte, y aumenten la demanda por los productos y servicios ofrecidos en el sector informal, por la otra. Este aspecto se analiza a continuación.

## 2. La ampliación del mercado para los productos y servicios

Existe un conjunto de políticas que se deben diseñar como para asegurar un aumento de la demanda por los bienes producidos en el sector informal, de modo que los aumentos en la eficiencia económica de las empresas se traduzcan en mejores ingresos para los ocupados.

Un primer aspecto que es preciso determinar es cuál es el tipo de interrelaciones económicas existentes entre el sector informal y el sector formal, ya que las políticas serán diferentes según sea el caso. En primer lugar, las relaciones

entre ambos sectores pueden ser complementarias en aquellos casos en que la oferta de productos del sector informal es una parte importante de la producción total en el mercado. En estas circunstancias, lo más adecuado es reforzar las interrelaciones y vínculos entre ambos sectores, de modo tal que exista un flujo relativamente estable entre la producción de los bienes y servicios y su demanda. Uno de los mecanismos más aptos para lograrlo son las subcontrataciones que, por ejemplo, las entidades del Estado pueden llevar a cabo con las empresas informales. Esta es una línea de política que se ha implementado poco y que, sin embargo, tiene potencialidades de desarrollo en ciertas áreas y actividades en las cuales el sector informal puede presentar ventajas desde el punto de vista del efecto empleo que tendría. Piénsese, por ejemplo, en la subcontratación de muebles de oficinas con empresas del sector informal, o en la compra de prendas de vestir tales como uniformes escolares, ropa de trabajo, etc., que son materiales que el Estado continuamente está demandando. Aparte de dar empleo a un volumen importante de personas, otro de los efectos positivos que la implementación de esta política tendría es el de estabilizar el ingreso de los ocupados en las actividades en las que existan subcontrataciones, ya que ello permite planificar en el mediano plazo los planes de producción.

Uno de los problemas de la subcontratación es que a menudo se lleva a cabo entre una empresa y una persona, dando, por lo tanto, un margen amplio para que exista explotación de la mano de obra. En primer lugar, porque usualmente no se respetan las leyes sociales y los salarios mínimos vigentes. En segundo lugar, porque la empresa traspassa al trabajador el costo de las fluctuaciones en la demanda, de modo que cuando ésta baja, el mecanismo de ajuste que tiene la empresa es el desempleo. Por ello es que se propone la subcontratación en un marco de relaciones empresa-empresa antes que de empresa-individuo. Sobre todo porque puede ser eficiente en términos de aminorar las reducciones en el ingreso de los trabajadores debido a variaciones negativas en la demanda, ya que la empresa contaría con mayores recursos como para, por ejemplo, seguir produciendo para formar stocks, pagar los salarios aunque no tenga pedidos en ese momento y, en general, otros mecanismos de equilibrio que se pueden dar en una empresa, pero que son difíciles de manejar a nivel individual.

En segundo lugar, las relaciones entre ambos sectores pueden ser competitivas y en este caso las políticas deben tener como finalidad el mejoramiento de la posición del sector informal con respecto al formal, en cuanto a su participación en la producción total, ya sea eliminando las ventajas que existen para el sector formal o directamente, favoreciendo actividades informales. Para ello, el refuerzo de las condiciones

bajo las cuales opera el sector informal es imprescindible para asegurar un mayor acceso del público hacia los bienes producidos en el sector. La creación de una infraestructura mínima de operación para los establecimientos informales, tales como la construcción de mercados para los pequeños vendedores o las centrales de compra de insumos o de venta de productos del sector informal, pueden ser de crucial importancia para ampliar el mercado de sus bienes y servicios. Incluso más, se puede pensar en que en aquellos casos en que el sector informal presente claras ventajas en términos de precios y calidad de ciertos productos (mercados de frutas y verduras, por ejemplo), se debería limitar la expansión del sector moderno en la venta de esos productos. El establecimiento de estos mecanismos de protección es por lo demás común y se está aplicando continuamente, pero más bien para proteger ciertas actividades del sector moderno y, en algunas ocasiones incluso, para discriminar en contra del sector informal 1/.

Hay que considerar también no sólo el reforzamiento de los vínculos del sector informal con el formal como una manera de aumentar la demanda por productos y servicios del sector informal, sino que además se debe tomar en cuenta el poder de compra de los ocupados en el sector informal. Esta aproximación parte de la relación que existe entre ocupación y pobreza en el sentido de que las personas más pobres, en su mayoría trabajan en el sector informal. Por otra parte, se puede plantear la hipótesis de que este grupo tiende a concentrarse en poblaciones marginales en las grandes ciudades. Finalmente, hay una cantidad de necesidades que este conglomerado de personas debe satisfacer, lo que en la actualidad probablemente lo logran comprando en el sector formal de la economía. Por lo tanto, se puede suponer que si empresas informales ofrecieran productos esenciales al interior de las poblaciones donde residen los grupos más pobres, habría una desviación del consumo hacia ellas. Empresas de elaboración de alimentos, confección de prendas de vestir, algunos tipos de servicio de reparación (especialmente eléctrico), muebles, etc., son algunos

---

1/ Un ejemplo de ello es la prohibición de vender remedios de uso común en los supermercados, cuya finalidad es proteger el mercado de las farmacias. Otro es el hecho de que sólo los médicos pueden recetar lentes ópticos, lo que en otros países lo hace un técnico especializado. Estos ejemplos son mecanismos de protección de mercados para ciertas empresas o servicios. Finalmente, se prohíbe a los vendedores ambulantes permanecer en la vía pública para proteger los intereses del comercio establecido.

ejemplos en los cuales empresas informales podrían, localizándose donde viven los ocupados en el mismo sector informal, vender sus productos. Una de las actividades en las que esto efectivamente funciona es en el comercio minorista de abarrotes, ya que se encuentran muchos almacenes en barrios marginales que, aunque tienen precios un poco más altos que los supermercados, cumplen una serie de otras funciones tales como vender en unidades más pequeñas, dar crédito a sus clientes y otras ventajas que hacen que los habitantes de esas áreas prefieran hacer sus compras en ellos <sup>1/</sup>. Este tipo de operaciones podría entonces hacerse extensivo a otras actividades con productos que necesariamente las personas con bajo nivel de ingreso deben comprar. Es decir, que los ocupados en el sector informal compren sus productos y/o contraten servicios en el sector informal, promoviendo con ello el aumento en la producción del sector.

Sin embargo, uno de los aspectos sobre los cuales habría que investigar en mayor profundidad es el efecto que tendría un aumento de los ingresos de los ocupados en el sector informal en términos de la orientación de su demanda. En efecto, es posible pensar en la hipótesis de que cambios en el ingreso hacia niveles más altos, traerían consigo una mayor demanda por productos del sector formal que del informal, como resultado de un cambio en los valores, hábitos de consumo, franjas de productos, etc.

D. Políticas hacia las actividades que no tienen posibilidades de expansión

Existen en el sector actividades rezagadas y marginales desde el punto de vista económico y que funcionan en desventaja con respecto al sector formal, derivadas de la forma de funcionamiento de la economía y de las características del patrón de acumulación. En estos casos, el apoyo a estas actividades puede implicar un costo demasiado alto en términos del crecimiento global y, por lo tanto, qué actividades se protegen y cuáles no, debe estar definido por un análisis de los costos y beneficios sociales que tal política implicaría. Ello no será siempre fácil, pues algunas actividades siendo marginales generan un alto nivel de empleo, tal como por ejemplo, el servicio doméstico.

---

<sup>1/</sup> En Santiago, los supermercados UNICOOP instalados en 5 poblaciones marginales, no lograron obtener utilidades que justificaran su presencia allí debido a la competencia de los pequeños almacenes. En marzo de 1977 fueron clausurados.

En las situaciones en que se definan actividades que no se apoyarán debido al balance de los criterios señalados recién, ello no significa que las personas que ocupan puestos de trabajo en esas actividades no deban ser objeto de políticas para mejorar sus ingresos. La principal medida que se debe adoptar en estos casos es la reubicación de estas personas, ya sea en la misma actividad pero en un marco diferente, o bien cambiando de actividad. En ambos casos, la probabilidad de encontrar empleo estará determinada por la capacidad de absorción que tenga el sector formal, pero cuando hay un cambio en la actividad misma, el sector informal es también una alternativa.

La capacitación de la mano de obra adquiere vital importancia en aquellos casos en que las personas cambian de actividad. Uno de los factores que favorece su implementación es que una parte importante de la mano de obra ocupada en el sector informal pertenece al estrato de edad de hasta 25 años, por lo que se puede suponer que serán más receptivos al aprendizaje de una nueva ocupación. En efecto, en esta situación la política de capacitación tiene que estar dirigida a la reconversión de habilidades, de modo que puedan desempeñarse en un trabajo diferente. Esta modalidad de capacitación debe ir acompañada de un programa de creación de empleo productivo para que de esa manera los conocimientos incorporados sean de utilidad. De otro modo, se gastan recursos en capacitar a personas que una vez que salen al mercado en busca de empleo, no encuentran aquél para el cual fueron preparados. En todo caso, lo importante es ubicar los programas de educación y capacitación en el marco de las políticas que tienen como finalidad proporcionar a la población una mayor igualdad de oportunidades para encontrar empleo.

Con todo, no se ha avanzado lo suficiente en la definición de políticas de empleo hacia aquellas personas que en la actualidad están ocupadas en algunas áreas que no tienen potencial de crecimiento. Más allá de saber que, por ejemplo, las personas ocupadas en servicio doméstico deberían ser incorporadas a programas de reconversión ocupacional, no se conoce en qué volumen ello ocurriría, dónde serían ocupadas, o qué medidas complementarias deberían adoptarse como para asegurar un mejoramiento de su situación ocupacional.

Finalmente, hay que anotar que siempre quedará un grupo de personas hacia las cuales será más difícil dirigir políticas, como por ejemplo, las personas de mayor edad que constituyen una parte significativa de la población ocupada en el sector informal y cuya posibilidad de incorporar nuevos conocimientos y/o de cambiar de ocupación es muy limitada.

## E. Conclusiones

El análisis de las políticas hacia el sector informal urbano permite llegar a varias conclusiones generales, que constituyen a la vez perspectivas que deberían incorporarse a la planificación global.

1. La población ocupada en el sector informal urbano, es decir, la mayoría de los pobres en las ciudades, no tienen condiciones de superar su baja productividad y de mejorar sus ingresos a menos que el Estado diseñe un conjunto de políticas que favorezcan el desarrollo económico de las empresas del sector informal. Ello no consiste sólo en permitir su funcionamiento, sino que en promover activamente su organización y en proteger sus actividades. Esto es, por cierto, lo que históricamente ha hecho el Estado con otros sectores: antes con el sector agrícola, ahora con el sector moderno. No se está abogando por lo tanto, por la incorporación de un nuevo criterio en la planificación, sino por un cambio en su orientación.
2. Es preciso avanzar más en cuanto a cuáles son las actividades del sector informal que tienen potencial de crecimiento y cuáles no, porque lo realizado hasta ahora dice más bien relación con los criterios generales que hay que tomar en cuenta para la definición de actividades. El sentido de la investigación en este área debe tender a operacionalizar estos criterios y variables para hacer posible la planificación de políticas.
3. Si bien es cierto que se pueden delimitar una cantidad de actividades que ciertamente tienen potencial de crecimiento, y para las cuales se ha diseñado un conjunto de políticas que se pueden razonablemente poner en práctica, no ocurre lo mismo con las actividades que tenderán a desaparecer. Para la población ocupada en ellas, no es aún muy claro cuáles son las políticas que se pueden implementar. Por una parte, debido a las características sociales de la población actualmente ocupada en ellas y, por otra, por la naturaleza del proceso de desarrollo. Los esfuerzos de investigación deberían estar dirigidos con mayor énfasis que en la actualidad hacia este área, sobre todo considerando que el volumen de personas involucradas en ella es de una magnitud que se puede suponer desde ya importante.
4. Finalmente, hay que considerar las posibilidades reales que hay de implementar políticas desde el punto de vista de la aceptación de los grupos dedicados a actividades informales. Del análisis del tipo de políticas que se pueden adoptar, se desprende que, en términos de movilidad de la mano de obra, hay tres alternativas posibles:

- aquellas personas que en la actualidad trabajan en empresas - ocupaciones informales que tienen potencialidad de desarrollo y en que las políticas de apoyo pretenden aumentar la productividad en esa misma ocupación. En este caso, no existirá movilidad ocupacional;

- aquellas personas que en la actualidad trabajan en empresas - ocupaciones informales que no tienen este potencial y que por lo tanto tenderán a desaparecer, y en que las políticas de apoyo pretenden trasladarlas a otras ocupaciones informales, lo que implica un cierto tipo de movilidad ocupacional;

- aquellas personas que, estando en el mismo caso anterior, podrían ser trasladadas a ocupaciones formales en el sector moderno, lo que implica otro tipo de movilidad.

Por supuesto que un esquema de esta naturaleza requiere conocer en profundidad cuáles son las expectativas de los ocupados en el sector informal con respecto a su carrera ocupacional. Desde este punto de vista, la experiencia laboral de la persona es una de las variables que, aparte del ingreso, influye en la conformación de sus expectativas y a su vez, la historia laboral es preciso conocerla mediante el estudio de historias de carreras ocupacionales, para lo cual, por cierto, no se han desarrollado metodologías perfectamente adecuadas.

La importancia de realizar estos estudios reside en que a partir de las historias ocupacionales, se conoce cuál es el ámbito laboral dentro del cual la persona se ha movido y a la vez, porque es el nexo que permite estudiar la escala valorativa del ocupado en términos de la estratificación social de las ocupaciones y el prestigio que se asocia a cada una de ellas.

En la sociedad actual, uno de los determinantes principales del status social de las personas es su ubicación en el mercado del trabajo y el lugar que ella ocupe en él depende, aparte de la elasticidad de la demanda, por un lado del prestigio que ella asocie a una determinada ocupación y, por otro, de lo que la persona crea que es la valoración de la sociedad, o de su grupo de preferencia, sobre esa misma ocupación. Por ello, la movilidad ocupacional de las personas está siempre sujeta en parte importante por la evaluación de la escala de prestigio de las ocupaciones que las personas realicen. Obviamente, el otro factor es la posibilidad real de movilidad que ofrece el mercado, que aquí no se analiza.

De este modo, se puede pensar en que la factibilidad de que una persona permanezca en el sector informal o se transfiera al sector formal, dependerá de los factores mencionados y sobre los cuales el conocimiento actual es escaso.

Por ejemplo, no sabemos si para ciertas personas el trabajo por cuenta propia lleva implícito un grado de prestigio social superior a, digamos, ser obrero en una fábrica. En otros casos, la valoración puede ser inversa, y lo que ciertamente se conoce a nivel teórico es que la percepción individual y social de la escala de prestigio de las ocupaciones varía según sea la clase social a la que pertenezca la persona. Esta es un área de investigación empírica que prácticamente no ha sido tocada en América Latina y que es imprescindible abordar si se piensa implementar políticas de empleo que impliquen movilidad de la mano de obra.

## ANEXO BIBLIOGRAFICO

- México, Dirección General del Servicio Público del Empleo, PREALC y Proyecto de Planificación y Promoción del Empleo (PNUD), Bases para una política de empleo hacia el sector informal o marginal urbano en México, México, Secretaría del Trabajo y Previsión Social, 1975.
- PREALC, "La política de empleo en América Latina: Lecciones de la experiencia del PREALC", en El Trimestre Económico 41 (164) oct.-dic. 1974.
- PREALC, "El sector informal urbano", en Cuadernos de Economía 12 (35), abril 1975.
- PREALC, Situación y perspectivas del empleo en Ecuador, Santiago, PREALC, 1976.
- PREALC, Guidelines for Action in the Informal Sector of Central Kingston, Santiago, PREALC, 1976.
- PREALC, El problema del empleo en América Latina: Situación, perspectivas y políticas, Santiago, PREALC, 1976.
- PREALC, Situación y perspectivas del empleo en El Salvador, Santiago, PREALC, 1977 (en prensa).
- Sansone, Daniel, Tecnología y empleo en servicios: El caso del comercio minorista en alimentos en Chile, Santiago, PREALC, 1977, Monografías sobre empleo/6.
- Silva, María de la Luz, El empleo femenino: Algunos factores que inciden en la participación femenina en mercados de trabajo diferenciales, Santiago, PREALC, 1977, Monografías sobre empleo/3.
- Souza, Paulo y Tokman, Víctor, "Características y funcionamiento del sector informal: El caso de Paraguay", en Revista Paraguaya de Sociología, 11 (31), sept.-dic., 1974.
- Souza, Paulo y Tokman, Víctor, "El sector informal urbano en América Latina", en Revista Internacional del Trabajo 94 (3), nov.-dic. 1976.
- Souza, Paulo y Tokman, Víctor, Distribución del ingreso, pobreza y empleo en áreas urbanas. Trabajo presentado a la Conferencia sobre Distribución, Pobreza y Desarrollo organizada por la Universidad de Los Andes, Colombia en junio 1977, Santiago, PREALC, 1977.

Tokman, Víctor, "Dinámica del mercado de trabajo urbano: El sector informal urbano en América Latina", en Katzman, R. (ed.), El estado actual y perspectivas de los estudios sobre fuerza de trabajo urbana en América Latina, CLACSO-Social Science Research Council 1977 (en prensa).

Tokman, Víctor, An Exploration into the Nature of Informal-Formal Sector Interrelationships, Santiago, PREALC, 1977, Monografías sobre empleo/2.

AMERICA LATINA: PORCENTAJE DE TRABAJADORES POR CUENTA PROPIA Y FAMILIARES  
NO REMUNERADOS SOBRE LA PEA PARA EL TOTAL DEL PAIS Y SECTOR AGRICOLA  
Y NO AGRICOLA 1950 A 1970

	Total			Agrícola			No Agrícola		
	1950	1960	1970	1950	1960	1970	1950	1960	1970
Argentina	17.2	15.3	20.2	27.6	30.0	37.4	13.4	11.6	16.9
Bolivia	62.0	-	58.7	74.6	-	86.1	29.0	-	34.5
Brasil	45.6	50.1	43.8	62.6	71.8	72.8	20.0	24.1	19.7
Colombia	37.2	33.6	29.5	48.3	44.7	42.2	23.2	23.0	19.8
Costa Rica	26.8	28.6	23.0	35.4	40.5	39.1	15.7	16.8	13.0
Cuba	26.9	-	11.2	37.1	-	33.9	19.7	-	1.3
Chile	23.6	23.0	22.0	27.8	28.7	34.4	21.7	20.5	18.3
Ecuador	45.7	48.2	46.0	56.7	57.4	61.6	24.8	36.4	31.3
El Salvador	42.0	30.1	36.1	48.7	35.6	47.0	29.7	21.7	22.8
Guatemala	52.3	35.7	43.8	-	38.3	58.0	-	30.7	24.0
Haití	85.7	-	79.3	92.6	-	86.1	46.2	-	59.0
Honduras	56.5	55.7	46.3	64.4	70.9	60.3	23.7	22.6	24.0
México	52.4	37.4	31.7	69.6	55.9	49.3	28.3	19.4	19.5
Nicaragua	43.0	39.9	35.8	-	47.7	47.6	-	23.5	25.6
Panamá	61.0	53.8	44.3	87.8	79.5	76.7	21.3	17.9	16.4
Paraguay	61.0	57.5	56.5	-	-	-	-	-	-
Perú	-	48.7	48.5	-	66.2	74.8	-	30.4	26.7
República Dominicana	63.2	56.7	44.3	-	71.4	59.5	-	26.1	26.3
Uruguay	-	17.6	22.0	-	31.0	41.3	-	15.3	17.9
Venezuela	-	35.1	33.9	-	61.9	71.0	-	22.3	22.0
América Latina <sup>a/</sup>	40.6	39.2	35.7	58.4	60.4	60.4	20.5	20.3	19.4

Fuente: En base a censos de población.

a/ Se refiere a los 10 países para los que se cuenta información completa. La participación en la fuerza de trabajo total para los 14 países que poseen información para los 3 años considerados varía de 41.5% en 1950 a 39.6 en 1960 y 36.2 en 1970.