

cedla



FLACSO



ILDIS

EL SECTOR INFORMAL EN BOLIVIA

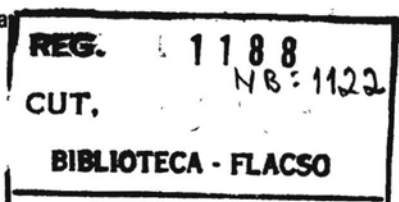
Es propiedad de los autores
D. L. No. 4 - 1- 341 - 86 p.

Diseño Tapa:
Ana María Bravo

Edición y Coordinación:
Leticia Sainz

Fotografías:
Grover Hinojosa

Impreso en Bolivia
Printed in Bolivia



INDICE

Pág.

PRESENTACION	7
MARCO TEORICO	9
S.I.U.: Revisión a los enfoques teóricos precedentes y el estado de la discusión - Hernando Larrazábal	11
Análisis del S.I.U. en América Latina - Ernesto Kritz	43
La Industria Popular en La Paz - Jesús Durán	63
Nociones teóricas en torno al S.I.U. y a la Economía Informal - Miguel Fernandez	73
Comentarios - Horst Grebe	85
METODOLOGIA	105
La medición del S.I.U. en América Latina - Ernesto Kritz	107
El S.I.U. en Bolivia: Algunas experiencias metodo- lógicas - Silvia Escóbar de Pabón	117
La producción del calzado en Cochabamba: una expe- riencia de investigación - Oscar Zegada Claire	135
DIAGNOSTICO	145
El S.I.U. en Bolivia: apuntes para un diagnóstico - Roberto Casanovas	147
La Economía Informal en Bolivia: una visión macro- económica - Samuel Doria Medina	179
La mujer y el S.I.U. - Gloria Ardaya	195
Comentarios: Rolando Morales	227
POLITICAS	237
Políticas latinoamericanas en relación al S.I.U. - Ernesto Kritz	239
La experiencia de planificación social del Perú - Raúl Gonzales de la Cuba	253
La nueva política económica y el S.I.U. en Bolivia - Rolando Morales	269
El impacto de la Nueva Política Económica en el S.I.U. en Bolivia - Roberto Casanovas	281
DEBATE	291
LINEAS PRIORITARIAS DE INVESTIGACION	305
BIBLIOGRAFIA	309

POLITICAS

**POLITICAS LATINOAMERICANAS EN RELACION
AL S.I.U.**

Ernesto Kritz *

* Economista. Consultor de Organismos Internacionales.

TOLNOMI

TATA
DE



**Represión policial
Centro ciudad La Paz**

LA NUEVA POLITICA ECONOMICA Y EL SECTOR INFORMAL

La ejecución de políticas destinadas al sector informal urbano en América Latina han sido verdaderamente escasas, sobre todo si se entiende por una política, aquella que tiende al mejoramiento de un determinado sector. Por el contrario, si se tratara de analizar los efectos negativos que las políticas económicas han tenido en la región sobre el sector informal, el material disponible sería abundante.

Trataré de representar algunas líneas posibles de acción, en materia de promoción del sector informal urbano, apoyadas en experiencias muy puntuales que en general no trascienden las características de proyectos piloto.

Antes de hacer algunas reflexiones sobre el particular, trataremos de encuadrar lo que deberían ser las líneas directrices de este tipo de políticas.

En varias oportunidades se ha planteado la interrogante de si el desarrollo del sector informal urbano podría constituir el eje de una estrategia alternativa de crecimiento. Las implicancias que tiene esta pregunta hacen referencia a la posibilidad de modificar el patrón de desarrollo, hasta ahora orientado hacia el crecimiento del sector moderno de la economía, por otro que vendría a ser el sector informal.

A nuestro juicio, está fuera de discusión que el patrón de desarrollo seguido virtualmente por la totalidad de los países latinoamericanos desde la post guerra hasta, cuando menos, mediados de la década del 70, y en algunos casos hasta comienzos del presente decenio, tuvo como eje el crecimiento y

la expansión de un sector moderno que se esperaba podría generar una cantidad de fuentes de trabajo, de productividad e ingresos relativamente altos y que estaría en condiciones de absorber el aumento de la oferta de mano de obra.

La experiencia ha mostrado que este tipo de crecimiento no logró resolver los problemas básicos de pobreza, de subempleo y de subutilización de la fuerza de trabajo. Hoy día se tiene la suficiente evidencia como para concluir que no se trató de una insuficiencia dinámica del sector moderno en el sentido que 10 años atrás se le daba el término. Por el contrario, la economía latinoamericana durante 30 años logró crecer a un promedio del 6 o/o anual y, lo que es más importante, el sector moderno, que es el eje de ese crecimiento, logró aumentar sus puestos de trabajo a razón de 3.6 o/o anual en el promedio de la región durante tres décadas. Este es un resultado que, históricamente, reconoce muy pocos antecedentes.

Por qué entonces se concluye que este tipo de crecimiento económico experimentado en la región no fue exitoso?. Crecer al 6 o/o anual durante tres décadas, generar puestos de trabajo al 3.6 o/o anual y lograr que el excedente estructural de mano de obra por lo menos se estabilice, podría considerarse un éxito relativo. No lo es en términos absolutos, dada la pequeñez inicial del sector moderno y dada también la segmentación de los mercados de trabajo.

De ahí que, el desarrollo económico de América Latina desde la post guerra hasta comienzos de la presente crisis 80-81 pudiera caracterizarse desde el punto de vista ocupacional como una paradójica situación de absorción creciente con sub-empleo persistente.

Frente a esta incapacidad relativa de la estrategia de desarrollo, basada esencialmente en la industrialización sustitutiva para solucionar de una manera más drástica el problema del gran volumen de excedente estructural de mano de obra, se ha llegado, en algunos casos, a pensar en un modelo absolutamente alternativo. El mismo que, partiendo de considerar la imposibilidad de generar puestos de trabajo modernos para el conjunto de la fuerza de trabajo, y partiendo

también de considerar que el sector informal urbano permite generar puestos de trabajo con una dotación relativamente pequeña de capital, sostiene la posibilidad de centrar los esfuerzos en una promoción del sector informal en contraposición al sector moderno.

Sin embargo, el reconocimiento de la imposibilidad de eliminar el excedente estructural de mano de obra a partir de las restricciones de la disponibilidad de capital, no debería llevar a una segunda posición que plantee poner todos los esfuerzos en generar puestos de trabajo relativamente baratos en el sector informal urbano, en detrimento del sector moderno.

Y la razón para pensar que ésta no es una alternativa viable estriba en el carácter de las articulaciones que existen entre el sector informal y el sector moderno de la economía. Estas articulaciones, no se dan solamente por el lado de las relaciones insumo-producto, sino esencialmente por el lado del mercado de productos, de la colocación de la producción generada en el sector informal urbano.

Si bien es cierto que las unidades económicas informales venden parte de su producción a sus homólogos del sector informal, la evidencia empírica demuestra que la mayor parte de su producción es vendida a los asalariados del sector moderno de la economía. Por ende, la demanda derivada hacia el sector informal de la economía es esencialmente la demanda de los asalariados generada en el sector moderno.

Para que crezca la producción en el sector informal, es condición necesaria que crezca la masa de salarios en el sector moderno de la economía. Caso contrario, se estaría frente a un fenómeno de recirculación de pobreza entre los trabajadores del sector informal. De ahí que, una estrategia basada en "el desarrollo autocentrado del sector informal" es un camino sin salida.

De lo que se trata, es de generar condiciones que posibiliten una articulación más estable y más equitativa entre los sectores informal y moderno levantando ciertas restric-

ciones y ciertas barreras que hacen, por el contrario, que este tipo de articulaciones sean inestables y de carácter desigual; pero, de ninguna manera haciéndolo a expensas del crecimiento de la masa salarial del sector moderno.

En este contexto, a pesar de ser demasiado general y requerir de muchas más precisiones para su aceptación, es posible enumerar brevemente algunas de las posibles medidas de política en algunas áreas que favorecerían un desarrollo más armónico entre ambas esferas de la economía y una disminución de las disparidades existentes entre ellas.

Se ha ensayado una cantidad de experiencias que, como se dijo en un comienzo, hasta el momento no han trascendido el carácter de experimentales y sólo ahora existe la posibilidad de que se transformen en políticas de Estado. No obstante que, dependiendo de los países entre un 20 y 30 por ciento, o quizás un porcentaje mayor de la fuerza de trabajo, estaría ocupada en actividades informales, no existen políticas estatales dirigidas hacia el mismo y cuando existen son para perjudicarlas. Este es el caso de la represión policial a algunas actividades, en especial del comercio ambulante, que respondiendo a presiones del sector formal por la supuesta competencia desleal que les hacen.

Solo ahora existe, por lo menos en un par de países de América Latina, la posibilidad de que se instrumenten políticas estatales tendentes no sólo a reconocer la existencia del sector informal, sino a levantar una serie de barreras que han dificultado la realización de su potencial de acumulación en los casos que existen y, en otros, cuando menos a mejorar las condiciones de subsistencia en las cuales se desenvuelven.

Los dos casos que se conoce en América Latina, son, el caso colombiano, en el cual se está lanzando un plan nacional de desarrollo de microempresas con apoyo financiero del Banco Interamericano, y el caso más reciente, que está en proceso de gestación, es el de Perú donde se están organizando y esto es un hecho que le otorga una enorme

importancia, una Secretaría de la Presidencia de la República para el sector informal. Se le reconoce existencia institucional a nivel de la Presidencia de la República.

Hay un tercer caso, y es el del Brasil, donde por primera vez también hay un instrumento jurídico que contempla las microempresas, que es precisamente el Estatuto de las Microempresas que se ha aprobado hace un año y medio aproximadamente.

Todos estos son indicios de que por primera vez en la región se reconoce la existencia de este sector y no solamente su existencia, sino que se reconoce que puede jugar algún rol positivo en la esfera económica y, naturalmente, en la esfera social.

La instrumentación de políticas es absolutamente incipiente. Sólo puede apoyarse en estas experiencias piloto, la mayor parte de las cuales hasta ahora han sido realizadas, sea por entidades no gubernamentales o por proyectos de cooperación técnica.

A continuación, se presenta brevemente, un par de experiencias basadas en proyectos de cooperación técnica de agencias internacionales y también de algunas agencias privadas no gubernamentales. Es particularmente interesante la experiencia efectuada en Guayaquil entre los años 82 y 84 por Naciones Unidas, la OIT, y que continúa actualmente a cargo del gobierno ecuatoriano.

Sobre la premisa de primero entender la heterogeneidad interna del sector informal urbano a nivel de sus unidades económico-productivas e identificar cuáles son los distintos tipos de unidades económicas informales y cuál era la problemática que surgía de cada uno de ellos se llegaron, a dos conclusiones fundamentales: la primera en el sentido de que dada la gran heterogeneidad que había dentro del sector informal urbano, no era posible diseñar políticas de corte general, validez universal en el conjunto del sector. Por el contrario, debía ponerse énfasis en la selectividad de las acciones.

La segunda conclusión a la cual se arribó, es que tampoco podía hacerse acciones puntuales, sino, que una condición necesaria para que un programa tuviera alguna probabilidad de éxito, era que las acciones a desarrollar fueran no solamente selectivas, sino que reconocieran integralidad y simultaneidad en su desarrollo.

Esencialmente, se trata de tres tipos de acciones que conforman una trilogía conceptual y operacionalmente inseparable: se trata en primer lugar de acciones en materia de levantamiento de restricciones de acceso al crédito. En segundo término, de acciones de capacitación y en tercer término, de acciones de asesoría técnica.

Este tipo de acciones no pueden aplicarse con validez universal al conjunto de las unidades económicas informales. Desde la partida, y como consecuencia de los resultados del diagnóstico, se llegó a la conclusión de que había una parte importante de las unidades económicas del sector informal urbano que no podían ser objeto, ni sujeto, desde luego, de este tipo de acciones de promoción, porque no tenían ninguna potencialidad de crecimiento.

Se dividió el campo del sector informal urbano en 2 grandes áreas: aquellas unidades económicas informales que tenían alguna probabilidad de crecimiento, o dicho de otra manera, que de la lógica de subsistencia podían pasar a la lógica de acumulación, y aquellas en las que ello no era posible. En el grupo de unidades que no tenían posibilidad de crecimiento, se vió que no había sentido en asignar recursos, porque en el mejor de los casos lo que se conseguiría sería mantener y perpetuar lógicas de subsistencia y, dada naturalmente la escasez de recursos para éste o para cualquier otro tipo de programa, hubiera sido una asignación ineficiente.

El tema del crédito, del acceso al capital, es un tema crucial. Cuando se discute la naturaleza de la unidad económica informal, es necesario señalar que este tipo de unidades económicas nacen a partir de la inexistencia del capital, inventando o desarrollando caminos de acumulación, que implican un elevado grado de autoexplotación en el caso del

productor, y de muy malas condiciones de trabajo y muy bajas remuneraciones a sus trabajadores asalariados, cuando logra contratarlos.

Esta falta de capital, se refiere no solamente a la falta de capital propio sino que se refiere esencialmente, o también, a la falta de capital ajeno. Es decir, hay una restricción virtualmente insalvable de acceso al mercado de capital o si se quiere, a los canales regulares de financiamiento. Situación que es absolutamente distinta a la de las empresas modernas, en las cuales no solamente se cuenta con capital propio, sino, fundamentalmente, con la posibilidad de acceder a los canales institucionales de crédito en el mercado respectivo.

Por esta falta de acceso al capital ajeno, no solamente es característica de la génesis de la unidad económica informal, sino que se extiende a lo largo de toda su vida. Aún, cuando la unidad económica informal haya logrado pasar a un estadio relativamente superior de su crecimiento, en el sentido de que logra generar algún proceso de acumulación, le es extraordinariamente difícil obtener un crédito del sistema financiero. ¿Por qué estas barreras, si se trata de una unidad económica que prueba ser rentable?. Si se ha logrado generar algún proceso de acumulación, naturalmente es porque en algún momento está generando utilidad. Y la prueba de ello es que, en la mayor parte de los países de América Latina es que en ciertas oportunidades y en algunos casos con relativa frecuencia, los microempresarios informales recurren a los circuitos no institucionales de crédito, donde pagan una tasa de interés más elevada que en los institucionales. Si logran pagar esta tasa de interés, es porque en definitiva tienen algún tipo de rentabilidad.

Pero los bancos no están dispuestos a prestarles ya no a la tasa que les cobran a las empresas capitalistas modernas, sino que tampoco están dispuestos a prestarles a tasas similares a las que cobran los prestamistas usuarios.

La razón de que ésto suceda es, esencialmente que, por su muy pequeña escala, las microempresas no están en condiciones de ofrecer garantías patrimoniales que avalen los

préstamos a los cuales aspirarían. La restricción fundamental no es la tasa de interés, sino la falta de garantías patrimoniales.

La segunda restricción, que está unida a la primera, es que la banca comercial e incluso la banca de fomento, no están ni técnica ni administrativamente preparados para atender a una gran masa de posibles clientes atomizados, muy dispersos y que no tienen práctica de negocios con esa misma banca.

No son pocas las experiencias de América Latina de que líneas de crédito blandas, otorgadas por organismos multilaterales de crédito, incluyendo el Banco Mundial, no han podido ser utilizadas. Existen experiencias de programas que han debido ser cancelados porque la banca era incapaz de poder efectuar desembolsos. Por una parte, porque seguía exigiendo garantías patrimoniales que los microempresarios no podían satisfacer y, por la otra, debido a que técnica y administrativamente no están preparados para atender a este segmento tan importante de pequeñas unidades productivas.

Para resolver este problema, una posibilidad sería generar algún mecanismo que permitiera sustituir esta falta de garantías patrimoniales: ese mecanismo es el Fondo de Garantía.

El mecanismo del Fondo de Garantía, al suplir la carencia de garantías patrimoniales propias de los microempresarios, puede levantar esa barrera y acercar a esos microempresarios al sistema financiero, sea la banca de fomento e incluso la banca comercial.

En la medida en que el riesgo es asumido por el Fondo de Garantía suponiendo que fuera a asumir un 100 o/o, el sistema financiero pasaría a ser un mecanismo de ventanilla. En la medida en que se compartiría el riesgo, cumpliría en parte su función de banca, en el sentido corriente del término y, en parte, también mecanismo de ventanilla, por la parte del riesgo no asumido.

Ahora bien, cómo evitar que este Fondo de Garantía no quiebre rápidamente por una elevada mora o incobrabilidad de parte de los microempresarios. En el análisis de cómo evitar que el Fondo no se vea obligado a honrar una proporción muy elevada de sus avales entra a jugar un rol muy importante la metodología de selección de beneficiarios.

En la experiencia de Guayaquil, ha logrado, a partir del instrumento de la encuesta, captar información pertinente para poder determinar los perfiles microempresariales y a partir de allí determinar su capacidad de repago, a un costo compatible con los créditos que pudieran otorgarse.

Las primeras experiencias concretas de selección, que se han realizado, mostraron que ese mecanismo es eficaz y que la capacidad de repago era efectivamente la que se había calculado. Se encontró un retorno superior al 95 o/o. En rigor, en el caso de Guayaquil y recientemente en las experiencias realizadas en el Perú, se ha encontrado escasísimos casos de mora.

Esto debe complementarse, necesariamente, con dos tipos de acciones. Una se refiere a elevar la capacidad del microempresario. Hay que recordar que en la mayor parte de los casos, en realidad es microempresario a la fuerza, porque es un trabajador que ha dejado de serlo porque: o ha perdido su puesto o no ha conseguido un puesto asalariado en el sector moderno, por lo menos en muchos casos. Y si bien puede tener calificaciones técnicas, es evidente que la unidad productiva, entendida como unidad de proceso productivo, como unidad tecnológica es parte integrante pero no agota el concepto de empresa. La unidad productiva se subsume en el concepto de empresa que quiere conocer los datos de una red de relaciones con las otras unidades económicas. Eso es un empresario y es distinto del técnico, del capataz que está manejando el proceso productivo.

El microempresario, por su experiencia, no es intrínsecamente mucho más que aquél que dirige el proceso técnico-productivo. Su aprendizaje de empresario, es un aprendizaje que, en el mejor de los casos se hace a un costo muy alto por ensayo de prueba y error.

Lo que se propone como línea de política es que simultáneamente al levantamiento de las barreras de acceso a los circuitos institucionales de crédito, se provea a los microempresarios informales de capacitación, esencialmente en el campo de la gestión empresarial.

Por último, es necesario completar este apoyo con las acciones de asesoría, que se refieren, por un lado, a la posibilidad de que el pequeño empresario pueda manejar su acceso al sistema financiero. Muchas veces los microempresarios ni siquiera conocen la posibilidad de acceder a este circuito, y tampoco al aprendizaje o el montaje de elementales sistemas de control de gestión que empiezan, casi siempre, por algo tan elemental como los registros contables.

En algunas experiencias, pequeñas pero significativas, que se han realizado, se ha podido comprobar que los resultados pueden ser bastante interesantes. En un programa desarrollado en la República Dominicana, luego de un año de operación, se encontró que la tasa de repago de las obligaciones de los microempresarios era del orden del 98 o/o, que las ventas se habían incrementado en un 35 o/o y que los niveles de ocupación también se habían incrementado en un 30 o/o.

En el fondo, esto implica que en el sector informal urbano existe una potencialidad de crecimiento que puede ser aprovechada; naturalmente no va a resolver los problemas, pero puede mejorar de una manera más o menos perceptible las condiciones de vida de una proporción relativamente importante de la población y, lo que es igualmente importante, puede disminuir el enorme costo de ese proceso de penosa acumulación.