

cedla



**FLACSO**



**ILDIS**

**EL SECTOR  
INFORMAL  
EN BOLIVIA**

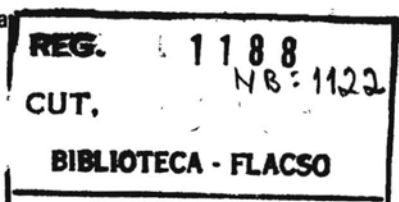
Es propiedad de los autores  
D. L. No. 4 - 1- 341 - 86 p.

Diseño Tapa:  
Ana María Bravo

Edición y Coordinación:  
Leticia Sainz

Fotografías:  
Grover Hinojosa

Impreso en Bolivia  
Printed in Bolivia



## INDICE

Pág.

<b>PRESENTACION</b> . . . . .	7
<b>MARCO TEORICO</b> . . . . .	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
<b>METODOLOGIA</b> . . . . .	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
<b>DIAGNOSTICO</b> . . . . .	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
<b>POLITICAS</b> . . . . .	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
<b>DEBATE</b> . . . . .	291
<b>LINEAS PRIORITARIAS DE INVESTIGACION</b> . . . . .	305
<b>BIBLIOGRAFIA</b> . . . . .	309

## **LA EXPERIENCIA DE PLANIFICACION SOCIAL DEL PERU**

**Raúl Gonzales de la Cuba \***

---

\* Ingeniero. Funcionario del Ministerio del Trabajo del Perú y Asesor de la Organización de Estados Americanos (OEA).



**Artesanía de cueros**  
**La Paz**

En esta parte, se intenta una reflexión desde el punto de vista de la experiencia de planificación social peruana desde 1972.

En la exposición anterior se ha señalado como un caso específico a ser considerado, el hecho de que en Perú en este momento, a nivel gubernamental existe el propósito de crear una Secretaría a nivel de la Presidencia para que se ocupe exclusivamente de la promoción del sector informal.

Esto de por sí, dice de la importancia que se le ha dado al tema, pero, indudablemente, ésta es una cosa que está ligada a una genealogía y está ligada a un proceso que, en este caso, se tratará de esquematizar partiendo de su comprensión como problema, más que desde su significación como proceso político.

En el Perú se ha arribado, dentro del Instituto Nacional de Planificación del Ministerio de Trabajo y Promoción Social que tiene que ver muy directamente con el problema de empleo, al convencimiento de que hay líneas del sector informal que tiene posibilidades de desarrollo. Es decir, que pueden tener un proceso de acumulación, que pueden mejorar su productividad, que es posible en algunos casos mejorar los ingresos de la fuerza laboral que está inscrita a él. Pero a condición de alentar una política y un sistema institucional que realmente pueda promover esas potencialidades y que incluso pueda aprovechar recursos internos del país o evitar problemas, como el uso excesivo de divisas para la compra de insumos.

Para que se pueda entender lo que ha pasado en el Perú al hacer referencia al sector informal, no sólo se alude al sec-



tor informal urbano, sino también al sector informal rural, al sector de economía campesina, incluso a actividades de tipo informal que a veces no están directamente vinculadas con la producción y que, en el caso del Perú, muestran un desarrollo bastante extenso. Para dar un ejemplo, la satisfacción de necesidades de vivienda, en Perú se ha desarrollado más sobre la base de la acción de tipo informal, en la que la autoconstrucción es un componente muy importante.

En la era republicana los distintos gobiernos que se ocuparon de hacer viviendas, construyeron alrededor de 80 mil unidades. Por contrapartida, solamente en Lima, mediante el sistema de autoconstrucción, y obviamente con la participación del sector informal, se han construido más de 500 mil viviendas, además de unos 200 mil cuartos que no llegan a ser casas o viviendas, hechas con material noble. A título ilustrativo, puede decirse que del hierro usado en la construcción entre los años 78, 79, un 43 o/o del acero usado, para construcción se usaba en lo que se denomina “pueblos jóvenes”, es decir, en zonas marginales.

Entonces, la importancia de este universo informal que escapa de las pautas de solución, de problemas de producción y de provisión de bienes y servicios a través de la empresa capitalista moderna en Perú tiene un ámbito vasto.

De hecho que, remontando hacia atrás, se evidencia una trayectoria de esfuerzos de política, de diseño de políticas y de programas para resolver los problemas de empleo. Como en la mayoría de los países, se ha tratado de investigar las causas del elevado nivel de subempleo, es decir, de gente que no logra cubrir los ingresos mínimos; y una tasa de desempleo que, como en Bolivia, estructuralmente se mantenía en un nivel pequeño, alrededor del 5 o/o, y que con la crisis se ha agigantado.

Entonces, las recomendaciones de aquella época, las líneas que se intentó seguir, la preocupación por identificar formas de incrementar el ahorro nacional condujeron, incluso en la época del gobierno militar, a esfuerzos por controlar el proceso de acumulación en una participación cre-

ciente del Estado. El Estado se convirtió en un agente principal de la inversión nacional. Se vió que habían muchos problemas vinculados con el uso de tecnologías intensivas en capital, se recomendó controlar la selección de tecnología para favorecer el uso de mano de obra, entre otras medidas. Sin embargo, todo quedó más en el papel y en las buenas intenciones porque no hubo capacidad de ejecución, tal vez, evidentemente, también habría habido concomitantemente problemas de decisión o voluntad políticas, pero nada de ello se pudo hacer.

Perú no es el único caso. En Colombia, por ejemplo, dentro de la Dirección General de Empleo, se creó una unidad de Control de la Tecnología, cuyas funciones eran las de controlar el uso de la tecnología para ver que se adecúe con las necesidades de mano de obra en Colombia, pero, no pudieron hacer nada. Desbordaba la posibilidad de sus capacidades técnicas, no tenían un sistema de información tecnológica, no conocían los problemas de tecnología, etc.

Todas estas líneas se han tratado de realizar en Perú. Algunas orientadas sobre todo a alentar las actividades de pequeña escala, los proyectos a nivel pequeño y mediano que en cierto modo chocaron con un estilo de gran inversión. O sea, primó durante la década de los años 70 una priorización de proyectos grandes, de proyectos millonarios, y estas líneas de impulso a las actividades y a proyectos de pequeña escala solamente se dieron esporádicamente, en situaciones coyunturales de desempleo y de bajos ingresos de ciertos lugares.

La reflexión en Perú se fue enriqueciendo con la elaboración de un modelo que llegó a hacer proyecciones macroeconómicas y de la población hasta el año 2000. Esto fue alrededor del año 76.

Los resultados eran importantes, porque se observaba que aún en hipótesis de tasas de crecimiento elevadas, del orden del 7.5 o/o, las proyecciones de subempleo y de desempleo para el año 2000 mejoraban poco en relación a las que se tenía en ese momento. Es decir, habría, con el grado de error o exactitud previsible en todo tipo de proyección,

un dato principal, que demostraba la inviabilidad, en última instancia, de poder resolver los problemas de empleo.

Incluso se ponía de manifiesto que se había supuesto, en el entusiasmo o en el olvido de ciertos factores que la búsqueda de un crecimiento económico iba a llevar, a la larga, a asalariar a toda la población.

El esfuerzo era ver de qué modo se lograba que el Perú tuviera un proceso más rápido de acumulación, de crecimiento económico, con la convicción de que ello no resolvía de por sí los problemas de empleo y que había que introducir políticas para corregir este defecto, y su especificidad. Era esa esperanza de que el país puede resolver finalmente sus problemas y los de todas esas actividades informales, consideradas un lastre, una carga que se tenía que soportar hasta que el país pudiera realmente absorberla.

A partir de estos trabajos empieza a aparecer más explícitamente, en la conciencia de los planificadores y de los investigadores, esta realidad. Se ve que, por lo menos en un horizonte de tiempo, era casi imposible asalariar todos esos grupos, y empieza un vuelco de reflexión hacia este sector, ya no sólo como problema numérico, como problema social grande de ingresos y de marginación, sino, también, a entender ciertas posibilidades y potencialidades, reforzadas incluso en el caso del Perú, por algunas experiencias de desarrollo microregional a nivel rural, que empezaron a mostrar que había cosas que se podía hacer trabajando con estos segmentos.

La experiencia del caso rural, mostraba por extensión que también era posible trabajar a nivel urbano.

Entonces empieza una serie de planteos, que se ven reforzados por el análisis de una serie de prácticas en el campo de la actividad nacional: en el ámbito de la educación, de la prestación de servicios de salud, etc. donde empieza a constatare la utilización de enfoques poco apropiados y conducentes a nada.

La educación marchaba aislada, no obstante que en el Perú

se intentó hacer una reforma de la educación en la cual sus puntales eran dar al educando una visión crítica de su realidad, y por otro lado de capacitarlos para el trabajo.

Esta visión crítica de la realidad que pretendió la reforma educativa hizo un énfasis unilateral solamente en la crítica, desde el punto de vista social, de las relaciones sociales, en el sentido de aguzar esa capacidad crítica respecto a la situación del país, de su dependencia, de los problemas de relaciones de clase, etc.

Pero no dió un paso más, en el sentido de evaluar con ojos críticos, la capacidad que como sociedad se tenía para intentar resolver los propios problemas; para intentar dotarse de una capacidad no solo crítica del sistema, de la sociedad, sino también una capacidad que permitiera dar respuestas a distintos niveles, y no ser dependientes de soluciones que siempre se esperan de fuera o de niveles demasiado elevados.

De hecho, no se avanzó en lo que puede haber sido el desarrollo de la enseñanza de las ciencias, de lo que podría haber sido un aprendizaje mucho más vasto del dominio de la tecnología.

Pero además, la capacitación para el trabajo al quedar aislada de otros instrumentos, como puede ser el acceso al crédito, el acceso al mercado, indudablemente no llegó muy lejos, y todo esto con un estilo administrativo que no iba de acuerdo a las exigencias de la realidad social peruana.

Es la repetición de moldes traídos de fuera, que no responden a la realidad, con criterios administrativos poco adecuados y apropiados para hacer una labor realmente de promoción en estos grupos sociales.

Bajo estos criterios se tuvo la convicción de que se necesitaba un esquema institucional que permitiera manejar la capacitación, manejar la asistencia técnica, el acceso al crédito y entre ellos, el Fondo de Garantía referido en otras exposiciones. Con relación a esto, se aprendió bastante de una experiencia de fondo de garantía hecho para la pequeña empre-

sa en SENATI, pero también se entendió que había aspectos importantes en el plano organizativo. Que había la necesidad de impulsar una organización de tipo gremial en estos sectores, para que pudieran defender sus derechos legítimos y también para que pudieran permitir que se preste una asistencia organizada.

Se entendió, asimismo que había que manejar, de algún modo, formas de organización que permitieran obtener con ellos, economías de escala, que la gran empresa por su tamaño las obtiene: Es posible, por ejemplo, si estos grupos se organizan para comprar insumos. Se puede disminuir costos, y tal vez, mejorar los niveles de calidad requeridos en el caso de la empresa artesanal.

Se constató por otra parte, que había necesidad de organizarlos o apoyarlos para las tareas de comercialización, de colocación de sus productos; que había necesidad de articular de algún modo la producción con el consumo. Es decir, buscar formas de concertación entre producción y consumo; en algunos casos, incluso formas de protección como compras estatales de pequeñas producciones etc.

O sea que, de hecho, se estaba planteando que sin una intervención estatal es bastante difícil la promoción de estos sectores. Durante el gobierno del arquitecto Belaunde que se hallaba empeñado en la organización de un programa de cupones alimentarios como compensación a la política de eliminación de subsidios al trigo y las grasas, se realizó una serie de sugerencias orientadas a un mejor empleo de esos recursos (por ejemplo, la compra de pequeñas producciones locales para utilizarlas en un programa de apoyo nutricional a nivel escolar); sin embargo, dentro del marco de la política neoliberal vigente esos planteamientos que suponen la intervención del Estado no podían tener acogida. Lo que sí subsistió fue, todo un marco conceptual de proposición que fue aceptado a muchos niveles.

Adicionalmente, hay que entender algo importante. Este esquema que propone integrar todos estos elementos es de lo que ha gozado la empresa formal. Por lo menos en Perú gran parte del aparato del Estado está armado para apoyar

a la industria formal. El SENATI da la capacitación, hay una banca de fomento, hay toda una legislación de protección; permanentemente hay medidas de coyuntura en apoyo a las industrias grandes etc., muchas veces también las transnacionales están presentes aprovechando todo esto.

Pero este otro sector, no tiene un esquema institucional de apoyo, entonces ¿cómo van a tener posibilidades reales de desarrollo?

Por otro lado, lo que se ha estado tratando de señalar es que hay un conjunto de problemas superpuestos, de factores y problemas. Está la estructuración de patrones de consumo que desfavorecen totalmente al sector informal, a las actividades de pequeña escala. No sólo desfavorecen a los sectores de pequeña producción, sino que desfavorecen al país, porque están basados en el empleo de insumos importados, de productos totalmente imitativos y que en muchos casos han desplazado enteramente líneas de producción nacionales.

La lucha por una utilización mayor de los insumos nacionales está vinculada a este sector de actividades de pequeña escala, pero también está vinculada a medidas que se deben tomar para adecuar los patrones de consumo. No obstante la dificultad en la operacionalización de estas propuestas es cierto que, hay también un espacio de acción importante.

Por otro lado, hay un espacio complementario, referido a que nuestros países necesitan de hecho avanzar también en un desarrollo tecnológico. Pero, se ha pensado esto exclusivamente en función de lo que pueden ser las actividades de punta. En el análisis, la preocupación de los problemas tecnológicos a nivel de política tecnológica, a nivel de desarrollo institucional, etc., siempre ha sido pensando en el problema grande. Conscientes de los costos directos e indirectos significa la importación de tecnología, el esfuerzo que hay que hacer en investigación, etc.

La política tecnológica pareciera que busca el desarrollo, pero basado en la Universidad, en el profesional altamente calificado, olvidando que es difícil de difundir y desarrollar

en un contexto social totalmente alejado de lo que es el dominio de la tecnología y sobre todo del aprendizaje social de la misma.

Se puede afirmar, en general, que el desarrollo tecnológico, hay que buscarlo a través de las universidades, los institutos de investigación, el esfuerzo que habría que hacer en la empresa para utilizar tecnologías apropiadas, para recoger innovaciones, transferir experiencias de una empresa a otra etc.; pero también, en un esfuerzo para que este vasto sector de la población tenga alguna forma de aprendizaje social de la tecnología. Que empiece a tener alguna noción de lo que es ir haciendo un desarrollo que en el sector rural es mucho más evidente. Que pueda más adelante ser un sustrato natural de un desarrollo tecnológico.

En el caso rural es difícil pensar que existe un primitivismo tecnológico. No es así. Se ha visto en Perú, cómo el manejo de las decisiones agrícolas supone por parte de los campesinos el empleo de más o menos 10 mil variables que un investigador ha tratado de poner en un modelo. Entonces, es algo complejo que cuestiona la calificación apresurada del trabajador agrícola como no calificado.

Otra experiencia de aplicación de un esquema similar se ha dado en Colombia. Se trata de una experiencia aplicada incidentalmente y se refiere al pedido que hizo un grupo de más o menos 300 pequeñas industrias que se dedicaban a la curtiembre y a la fabricación de artículos de cuero, bolsas, etc.

Estas pequeñas industrias que se hallaban agrupadas físicamente, de 2300 puestos de trabajo, por efecto de la crisis y otros factores, había reducido sus efectivos a más o menos 1.500 personas. El problema tendía a seguir agravándose cuando decidieron hacer un pedido de ayuda que se derivó al Ministerio de Trabajo en Colombia, para que éste a su vez, encomendara el análisis y sugerencias de solución al problema a un equipo técnico.

Las pequeñas unidades a considerar en su mayoría eran de tipo familiar o semiempresarial. Los toneles donde cur-

tían eran de un metro, otras eran de 3, y tenían entre 3 y 5 trabajadores asalariados.

Se analizaron algunos de los problemas y se logró hacer contacto con países que podían comprar estas producciones, como materia prima. Efectivamente, se llevó a los agregados comerciales, se interesaron, pero exigieron primero la visita de sus propios técnicos y, desde ya, anticiparon el sometimiento a ciertos estándares de calidad que se confirmaron después con la llegada de sus propios técnicos. Tales estándares estaban vinculados con la capacidad técnica de estas pequeñas empresas. Entonces, el problema era el mejoramiento de sus prácticas tecnológicas, problema de control de calidad, etc., se logró realizar acciones para encaminar su resolución. El Ministerio de Industria, tenía equipos para un gran laboratorio del cuero que estaba paralizado por una serie de razones, pero que podían ser utilizados como un pequeño laboratorio.

Se consiguió que el experto antes designado a impulsar este gran laboratorio, aceptara como una buena idea, el trabajar más bien en apoyo a pequeñas empresas de tipo familiar. La cooperativa y los socios construyeron inmediatamente el local y se prestaron esos equipos. Pero, había otros problemas, la cooperativa tenía como objetivo posibilitar únicamente el uso común, el servicio de una secadora importada de Italia y una máquina para dividir el cuero en láminas más delgadas, quedando al margen objetivos como la obtención de mejores precios en la compra de insumos y también en la venta de sus productos.

Paralelamente, se hizo un estudio sobre la situación técnica y económica de todo este conjunto, que fue realizado siguiendo patrones totalmente heterodoxos. En una reunión con los cooperativistas se elaboró el cuestionario, eliminando el paso burocrático normal de encargar a algún técnico su formulación y aplicación.

Para la recolección de los datos, se utilizó estudiantes del programa de diseño de la Universidad Javeriana de Bogotá y ello con el doble propósito, de que estos estudiantes pudieran ver que existen problemas que un universitario debe



afrontar, y que no están en la gran actividad del sector moderno, sino que están en éste sector. Y que vocacionalmente ellos podrían encontrar que es un campo propicio para trabajar apoyando actividades de pequeña escala.

Realizado el levantamiento de datos, adicionalmente se encontró un problema que puede parecer poco ligado con lo que es el desarrollo. Se encontró que esta gente, tenía un grupo numeroso, más de 1.000 personas, que se dedicaban a producir pelotas de fútbol, pelotas de beisbol, guantes, etc., instrumentos, equipos deportivos que prácticamente habían desaparecido en su totalidad por la importación de pelotas japonesas, la pelota "tango", la pelota oficial del mundial, etc. Inmediatamente, se planteó al Ministerio de Trabajo que hiciera una coordinación con COLDEPORTE para que se hiciera una acción de concertación para impedir la entrada de pelotas extranjeras y que se apoyara la colombiana.

Esto de hecho, ha tenido algunos tropiezos por cambios institucionales en el Ministerio de Trabajo. Era una tarea nueva en cierto modo, pero que, por lo menos ha mostrado que es posible ensayar formas de apoyo efectivas. Formas distintas que en el enfoque tradicional estaban dejadas de lado.

Esa es la convicción que anima a algunos especialistas, sin que esto sea la panacea que lo resuelva todo ni que signifique olvidar que hay problemas con el sector moderno, con el sector fabril de nuestra economía. No se pretende que esto sustituya a una estrategia de desarrollo, que se debe encontrar. Se habla de que éste es un campo en el cual también hay que trabajar y que puede ayudar incluso al desarrollo del sector organizado, del sector moderno.

Esta gente indudablemente, tiene potencialidades como para que una parte de ellos el día de mañana pueda pasar a ser pequeños empresarios, medianos empresarios y tal vez alguna vez grandes empresarios. Hay que hacer que la sociedad como un todo, sea la base para aquello que se necesita en el sector moderno. Cosa que no ocurre ahora pues el sector

moderno sale de una parte de la sociedad, el resto no participa, está de simple espectador o sujeto, que sufre las consecuencias del desenvolvimiento global de la economía.

Creo que esta pequeña experiencia en Colombia, muestra que un esquema integrado puede ser útil para resolver algunos problemas y si se pudiera tener un esquema institucional adecuado para manejar estos elementos, la labor podría ser mucho más activa.

— 0 —