

Hugo López Castaño

Centro de Investigaciones Económicas -CIE-
Facultad de Ciencias Económicas
Universidad de Antioquia

Diagnóstico y políticas para el sector informal en Colombia

Lecturas de Economía. No. 21. Medellín, septiembre-diciembre de 1986. pp. 133-167.

● **Resumen.** El empleo "informal" representa el 55% del empleo total en las cuatro grandes capitales colombianas (Bogotá, Medellín, Cali y Barranquilla) y el 63% en las ciudades intermedias. Se sitúa al margen de las reglamentaciones legales en materia de seguridad social, salario mínimo y normas de organización urbana. Opera en mercados —laborales o de bienes y servicios— que son flexibles en cuanto a remuneraciones, a diferencia del sector "moderno", en donde salarios y condiciones laborales están reguladas por normas legales y acuerdos obrero-patronales de todo tipo. Debido a ello las crisis producen desempleo en la economía moderna y caídas de ingreso en la economía informal. Este artículo explora la diferenciación interna de esta última (existiría un componente de miseria que se explica exclusivamente por desempleo y un componente potencialmente eficaz que aprovechará las ventajas comparativas que tienen en algunas normas de negocios de pequeña escala). Examina las políticas estatal y privada frente a este sector y propone una estrategia (económica y jurídica) destinada a crear empleos alternativos para las actividades informales más precarias y demanda apoyo institucional para aquellas que son potencialmente eficaces.

● **Abstract.** *The "informal" economy employs some 60 percent of Colombian urban workers. It operates at the margin of legal requirements concerning social security, minimum wages, and urban zoning. The markets involved, both for labor and goods and services, are characterised by their flexibility, in sharp contrast to the rigidities of the modern sector of the economy. The implication of this is that generalised economic crises have quite a different impact on the two parts of the national economy, the modern sector being characterised by unemployment, the other by income falls. This difference requires the development of different policies for the two sectors. This paper considers public and private policies directed towards the "informal" sector and proposes an economic and judicial strategy designed to improve the situation therein.*

Presentado en el Simposio *Estado y Economía: a propósito del centenario de la Constitución de 1886*. Medellín, septiembre 24-26 de 1986. Organizado por el Departamento de Economía y el Centro de Investigaciones Económicas -CIE- de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Antioquia y la Asociación de Economistas de la Universidad de Antioquia -Adeco-, con el apoyo de la Embajada de la República de Francia en Colombia y del Banco de la República.

Introducción, 135. — I. La importancia relativa del sector informal urbano en Colombia, 137. — II. La desaparición progresiva de las diferencias personales entre los trabajadores de ambos sectores, 144. — III. La dinámica de los dos sectores: mercados “keynesianos” y mercados “neoclásicos”, 147. — IV. La diferenciación interna del sector informal, 152. — V. “Formalizar lo informal”: bases para una política alternativa para el sector, 156.

INTRODUCCION

No hay una economía colombiana: hay dos, aunque no sean compartimientos estancos y aunque estén estrechamente interconectadas. De un lado está la *economía formal*, cuyo núcleo es la moderna producción capitalista. Para ella ha sido diseñado todo el aparataje de reglamentaciones económico-legales que nos rige (laborales, tributarias, urbanísticas . . .). De otro, está la *economía informal*. Aunque entroncada por medio de mil vasos comunicantes con la economía moderna y a veces fuente de excedentes para la misma, se sitúa, sino contra, al menos al margen de su normatividad. No suelen entrar en este limbo ni el juez laboral, ni el recaudador de impuestos, ni el planificador urbano, ni el experto en contabilidad nacional. Este rasgo de la economía informal debe ponerse en primer plano: *la conexión económica y la desconexión jurídica, y aún política, del sector informal*. El hecho de que más de la mitad del empleo urbano colombiano se desenvuelve al margen de la legalidad económica, el que aún en las grandes ciudades —para no ha-

blar de las zonas rurales— la mayoría de los trabajadores del país deban operar no sólo sin apoyo estatal sino también por fuera del derecho económico para poder vivir —y en muchos casos simplemente para poder sobrevivir—, ese hecho es un buen tópico de discusión cuando se examinan las relaciones en Colombia entre lo estatal y lo económico.

Significa lo anterior que entre el aparataje de normas jurídico-económicas y la realidad económica media una distancia enorme. Esa brecha —por lo demás creciente— revela la incapacidad del derecho actual para regir efectivamente la totalidad de la vida económica real. Plantea a la sociedad colombiana el reto de “formalizar lo informal”. Salvo que esta consigna puede tener contenidos harto distintos: éstos se distribuyen en un amplio abanico que va desde la insistencia en la modernización forzada y la destrucción a ultranza de las actividades informales hasta el diseño de políticas que permitan, de un lado, la generación de empleos alternativos para las más precarias y la neointegración económica y la integración jurídica, en un marco más democrático, para aquellas que presentan potencialidades de desarrollo. La elección entre esas diversas opciones de política frente a lo “informal”, como elección colectiva que tiene que ser, debería depender de una mejor inteligencia del fenómeno. Este escrito pretende contribuir a su esclarecimiento.

En lo que sigue se tratarán cinco aspectos del tema propuesto: la importancia relativa alcanzada por el sector informal urbano en Colombia y su grado de desconexión jurídica; en segundo lugar, la desaparición progresiva de las diferencias personales entre los trabajadores de los sectores formal e informal de la economía: como se verá, el empleo informal se convierte cada vez más en una alternativa para todas las personas; en tercer término, se examinarán los distintos mecanismos de ajuste de ambos sectores al ciclo económico; en cuarto lugar, la diferenciación interna de las actividades informales; esa diferenciación permitirá comprender las interrelaciones macroeconómicas (vía demanda y vía oferta de personal) entre las dos economías; en la parte final se tratará de la política hacia el sector informal, del contenido que puede tener la consigna de “formalizar lo informal”. Este artículo pretende, por lo demás, sintetizar los resultados de un trabajo más vasto que el Centro de Investigaciones Económicas —CIE— de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Antioquia realizó para la Misión de Empleo conformada por el Gobierno del Presidente Belisario Betancur y dirigida por el economista norteamericano Hollis Chenery¹.

1 López, Hugo; Henao, Marta Luz y Sierra, Oliva. “El sector informal urbano: estructura, dinámica y políticas”. Medellín, Universidad de Antioquia-Centro de Investigaciones económicas (CIE), 1986. Mec.

I. LA IMPORTANCIA RELATIVA DEL SECTOR INFORMAL URBANO EN COLOMBIA

En su acepción más amplia, definido como *economía no-oficial*, el *sector informal* comprende una vastísima gama de actividades que tienen de común ésto: 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 ahí la producción no mercantil realizada por hogares y comunidades (por ejemplo, la autoconstrucción de vivienda), al lado de las prácticas fraudulentas de las empresas modernas, el contrabando y los estupefacientes, y al lado de las actividades de pequeña escala que —dependiendo de los países— encajan mal dentro de la legalidad jurídico-económica establecida². Pero no se tratará aquí ni del fraude ni del tráfico de drogas. Se restringirá el uso del término *informal* en dos sentidos: en primer lugar, para referirlo al caso urbano (se tratará, pues, del *sector informal urbano*); en segundo término, a la producción mercantil en pequeña escala de bienes y servicios (por razones puramente estadísticas dejaremos de lado, en cambio, la producción no mercantil realizada por hogares y comunidades).

La justificación principal para esta restricción terminológica es ésta: al lado de la “informalización” parcial del gran capital (prácticas fraudulentas del capital “tradicional”, ilegalidad abierta de los “nuevos” capitales ligados a la droga, etc.) hay también una “informalización” masiva del trabajo, la cual 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 ellas por medio del mercado, sobre la base de actividades de pequeña escala.

Así las cosas, una primera manera de apreciar el tamaño relativo de la economía informal urbana es definiéndola por la pequeña escala (después veremos hasta qué punto escapa al alcance de la legalidad). El Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas —DANE—, inspirado en los criterios establecidos por el Programa Regional de Empleo para América Latina y el Caribe —PREALC³— de la Organización Internacional del Trabajo —OIT—,

2 Véase: Archambault, Edith y Greffe, Xavier. *Les économies non officielles*. Paris, La Decouverte, 1984. pp. 5-45.

3 PREALC-OIT. “Características del subempleo y la segmentación del mercado de trabajo”. En: *Planificación del empleo*. Argentina, 1982. Capítulo II. pp. II.

define el empleo informal como el compuesto por los trabajadores por cuenta propia distintos a profesionales y técnicos independientes, por los ayudantes familiares y servidoras domésticas y por los pequeños patrones y asalariados vinculados a empresas de hasta diez personas. Por oposición, el empleo formal incluiría a los profesionales independientes y al personal que labora en el sector público o en empresas privadas con más de diez personas ocupadas. Dada la escasa importancia cuantitativa de los profesionales independientes, y la de los ayudantes familiares y domésticas ocupadas en empresas de más de diez personas, esta definición equivale, en últimas, a delimitar la pareja *formal* e *informal* con base en el tamaño de empresa: mayor, menor o igual a diez personas ocupadas.

Entendido de esta manera, el empleo informal representa (datos para junio de 1984) el 55^o/o del empleo total en las cuatro principales áreas metropolitanas del país (el Distrito Especial de Bogotá, Medellín-Valle de Aburrá, Cali-Yumbo y Barranquilla-Soledad, tomadas de manera consolidada) y el 63^o/o en las metrópolis intermedias (promedio para Bucaramanga, Cúcuta, Pereira, Manizales, Pasto y Villavicencio)⁴. Más aún, las "empresas" de seis a diez personas pesan poco. Las de uno a cinco trabajadores, si es que puede llamárseles "empresas", generaban el 48^o/o de los empleos en las cuatro metrópolis mayores⁵. ¡Colombia es definitivamente un país de pequeños negocios! Puede estimarse el número de pequeñas unidades informales productoras de bienes y servicios en 1.200.000 en las diez ciudades más importantes del país. Pero aún si excluyéramos las ramas de la construcción (donde las cuadrillas de trabajadores no son empresas autónomas sino subcontratistas de grandes firmas), el transporte (donde los choferes de buses y taxis, aún siendo parcialmente dueños de su vehículo, están vinculados e empresas "afiliadoras" del ramo), el sector financiero (donde las pequeñas oficinas de abogados, arquitectos, publicistas, consultores, etc., están adecuadamente "institucionalizadas") y el servicio doméstico (en donde no cabe hablar, en realidad, de "empresas" o "unidades" de prestación de servicios), aún si excluyéramos, pues, esas ramas y nos limitáramos exclusivamente a los sectores industrial, comercial y de servicios distintos al doméstico, el número de pequeñas unidades en las diez áreas urbanas principales sería todavía de 800.000 y tendrían un tamaño de 1.9 personas cada una⁶.

4 López, Hugo; Henao, Marta Luz y Sierra, Oliva. *Op. cit.* Capítulo II.

5 *Loc. cit.*

6 *Loc. cit.*

El empleo informal urbano se concentra en un 82% en tres grandes sectores: comercio, industria y servicios. Para el caso del comercio el 76% de la ocupación se contiene en unidades de hasta diez trabajadores y el 66% en unidades de hasta cinco personas; el 29% trabaja aisladamente. Para el sector de servicios estas cifras son del 56%, 51% y 35% respectivamente. Incluso en la industria manufacturera —en principio un sector “moderno”— las empresas de hasta diez personas generan el 42% del empleo y las de hasta cinco personas el 33%. Ellas predominan en las confecciones y cuero, los alimentos, las maderas y muebles y las ramas metalmeccánicas (véase Cuadro 1).

Más importante aún es el hecho de que la producción informal atiende, básicamente, una demanda final interna al país, de consumo de los hogares: dependiendo de la clasificación, las ramas productoras de bienes y servicios de consumo representan entre el 80% y el 93% de la ocupación informal en las cuatro ciudades principales⁷. Por sí solo, este resultado permite desechar, en el corto plazo, cualquier estrategia para el sector basada en mercados externos (tipo Hong Kong) o en la producción de partes para la industria (tipo Japón)⁸. En realidad, la fuente de la demanda para el sector informal está constituida —en las condiciones colombianas— por la masa de salarios pagados en el sector moderno de la economía. Un ejercicio econométrico realizado para el caso de los trabajadores por cuenta propia (que representan el 43% del empleo informal) arrojó una elasticidad de la demanda monetaria dirigida a los mismos frente a la masa salarial igual a la unidad. Lo que significa que ambas —demanda y masa salarial— varían en la misma proporción⁹. La característica principal de las actividades informales no es su marginalidad económica. Están integradas de diversa manera con la economía moderna: para empezar, vía demanda, como acabamos de verlo. Lo que define a las unidades de pequeña escala como tales es principalmente su marginalidad jurídica y social. Dejemos de lado el pago de impuestos y el cumplimiento de las reglamentaciones urbanas (licencias, zonas, etc.) y limitémonos a dos ejemplos de normas laborales: la seguridad social y el salario mínimo.

7 *Ibid.* pp. 63-ss.

8 Sobre esta problemática véase: Forero Pardo, Egdar: “Aspectos macroeconómicos de una política de desarrollo para el sector informal”. Medellín, 1985, Mec; Tenjo, Fernando. *Condiciones macroeconómicas de una estrategia contra la pobreza*. Bogotá, Universidad de los Andes-CIDER, 1984.

9 López, Hugo; Henao, Marta Luz y Sierra, Oliva. *Op. cit.* p. 149.

Cuadro 1 Colombia: distribución y peso sectorial del empleo informal urbano en las cuatro áreas metropolitanas (Distrito Especial de Bogotá, Medellín-Valle de Aburrá, Cali-Yumbo y Barranquilla-Soledad). Junio de 1984. (porcentajes)

Actividades	Indicadores de informalidad del empleo (porcentaje)					
	Empleo total	Empleo Informal	Informalidad*	Empresas con menos de diez personas	Empresas con menos de cinco personas	Trabajadores solos
<i>a. Actividades no especificadas</i>	0.0	0.0	36.3	36.3	10.4	0.0
<i>b. Agricultura, caza, silvicultura y pesca</i>	1.1	1.1	55.1	54.2	44.1	15.8
1. Agricultura y caza	1.1	1.1	54.2	53.1	42.7	13.5
2. Silvicultura y extracción de madera	0.0	0.0	100.0	100.0	100.0	0.0
3. Pesca	0.0	0.0	78.2	78.2	78.2	71.1
<i>c. Explotación de minas y canteras</i>	0.4	0.0	13.4	12.3	7.0	3.7
1. Minas y carbón	0.2	0.0	6.6	4.1	8.4	0.0
2. Petróleo y gas natural	0.1	0.0	5.7	5.7	2.8	0.0
3. Minerales metálicos	0.0	0.0	10.6	10.6	10.6	10.6
4. Otros minerales	0.0	0.0	60.1	60.1	33.8	25.1
<i>d. Industria manufacturera</i>	24.9	19.4	42.3	42.3	32.9	11.9
1. Alimentos, bebidas y tabaco	3.6	2.6	39.1	39.0	29.4	4.6
2. Textiles-cuero	9.2	8.6	50.6	50.5	41.5	20.0
3. Madera y muebles	2.0	2.7	72.4	72.4	58.1	16.7

Cuadro 1 (Continuación)

Actividades	Empleo total	Empleo Informal	Informalidad*	Indicadores de informalidad del empleo (porcentaje)		
				Empresas con menos de diez personas	Empresas con menos de cinco personas	Trabajadores solos
4. Papel, imprenta y editoriales	1.6	0.9	30.9	31.6	21.1	4.3
5. Química del petróleo, carbón y caucho	2.6	0.6	11.8	11.7	5.9	0.6
6. Minerales no metálicos	1.0	0.7	36.2	35.9	26.3	4.9
7. Metálicas básicas	0.4	0.2	23.8	24.9	12.7	2.7
8. Maquinaria, equipo pesado, metálicos	3.7	2.3	33.0	33.0	23.3	7.3
9. Otras manufacturas	0.6	0.9	76.8	76.8	68.0	31.3
<i>e. Electricidad, gas y agua</i>	<i>0.7</i>	<i>0.0</i>	<i>1.9</i>	<i>1.9</i>	<i>1.3</i>	<i>1.3</i>
1. Electricidad, gas y vapor	0.5	0.0	2.8	2.8	1.9	1.8
2. Obras hidráulicas y suministro de agua	0.2	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
<i>f. Construcción</i>	<i>6.8</i>	<i>7.3</i>	<i>58.4</i>	<i>59.0</i>	<i>49.1</i>	<i>21.4</i>
<i>g. Comercio y hotelería</i>	<i>25.2</i>	<i>35.4</i>	<i>76.0</i>	<i>75.8</i>	<i>66.0</i>	<i>29.4</i>
1. Comercio por mayor	0.9	0.7	44.7	44.4	31.2	6.1
2. Comercio por menor establecido	17.8	24.5	74.7	74.4	65.6	27.6
3. Restaurantes y hoteles	3.8	5.3	76.2	75.9	57.4	11.3
4. Comercio callejero	2.8	4.8	94.4	94.4	91.2	72.6
<i>h. Transporte, almacenamiento y comunicaciones</i>	<i>6.1</i>	<i>5.8</i>	<i>51.6</i>	<i>51.6</i>	<i>48.6</i>	<i>34.0</i>

Cuadro 1 (Continuación)

Actividades	Indicadores de informalidad del empleo (porcentaje)					
	Empleo total	Empleo informal	Informalidad*	Empresas con menos de diez personas	Empresas con menos de cinco personas	Trabajadores solos
1. Transporte y almacenamiento	5.6	5.7	55.8	55.7	52.6	36.8
2. Comunicaciones	0.5	0.0	3.4	4.2	2.6	1.7
<i>i. Finanzas, seguros, bienes inmuebles y servicios de empresas</i>	<i>7.3</i>	<i>3.7</i>	<i>27.8</i>	<i>38.3</i>	<i>32.1</i>	<i>14.5</i>
1. Establecimientos financieros	2.1	0.1	3.4	3.6	2.1	0.2
2. Seguros	0.6	0.2	1.7	16.7	12.0	2.4
3. Bienes inmuebles y servicios a empresas	4.6	3.4	40.2	56.5	48.0	22.5
<i>j. Servicios. Comunicaciones sociales y personales</i>	<i>27.6</i>	<i>27.6</i>	<i>53.5</i>	<i>55.8</i>	<i>51.1</i>	<i>34.8</i>
1. Administración pública y defensa	3.8	0.0	0.4	0.3	0.2	0.1
2. Saneamiento	0.3	0.0	7.4	7.4	5.2	1.3
3. Sociales y comunicaciones conexas	7.9	2.2	14.9	20.0	16.5	5.7
4. Diversión y esparcimiento	1.4	0.8	33.9	42.2	29.8	9.1
5. Personales	14.1	24.1	92.8	93.5	87.6	63.4
a. Servicio doméstico	8.4	13.6	87.9	89.2	79.5	50.2
b. Servicio doméstico	5.7	10.5	100.0	90.8	99.5	84.2

Cuadro 1 (Continuación)

Actividades	Empleo total	Empleo Informal	Informalidad*	Indicadores de informalidad del empleo (porcentaje)		
				Empresas con menos de diez personas	Empresas con menos de cinco personas	Trabajadores solos
6. Organización internacional y extranjera	0.0	0.0	33.3	33.3	22.2	11.1
<i>Total empleo</i>	<i>100.0</i>	<i>100.0</i>	<i>54.9</i>	<i>55.6</i>	<i>48.1</i>	<i>24.8</i>

* Empleo informal según el DANE/Empleo total en cada sector.

Fuente: Departamento Administrativo Nacional de Estadística —DANE—. "Encuesta Nacional de Hogares (etapa 44)". Junio de 1984.

Metodología: Los datos de la Encuesta Nacional de Hogares de junio de 1984 se expandieron (para agregar los ciclos) con base en el cociente entre la población muestral y la población estimada de cada ciudad según el Censo Nacional de Población de 1985.

Los trabajadores del sector informal están al margen de las normas de seguridad social: en las cuatro principales capitales del país el 82^o/o de estos trabajadores carece de toda protección al respecto. En el caso de quienes trabajan por cuenta propia, ayudantes familiares y servicio doméstico, la desprotección sobrepasa el 90^o/o. Los pequeños patronos carecen en un 75^o/o de seguridad social, y para los asalariados de las microempresas la cifra es del 64^o/o. En cambio, en el sector formal, el 84^o/o del empleo está afiliado a algún sistema de seguridad . . .¹⁰.

Las normas sobre salario mínimo se aplican bien, aunque no del todo, en el sector moderno: 87^o/o de sus empleados ganan más que el mínimo legal. En cambio, no pueden aplicarse —en ausencia de una relación salarial— entre los trabajadores por cuenta propia: el 50^o/o laboran por debajo del salario mínimo legal. Y se aplican parcialmente entre los asalariados de las microempresas (32^o/o devengan menos del salario mínimo). Entre los asalariados de las microempresas el salario mínimo tiene, pues, una influencia reguladora pero no una vigencia total. En promedio, el 40^o/o de los trabajadores informales devengaba en 1984, y para las cuatro metrópolis mayores, menos que el salario mínimo legal¹¹.

II. LA DESAPARICION PROGRESIVA DE LAS DIFERENCIAS PERSONALES ENTRE LOS TRABAJADORES DE AMBOS SECTORES

En la década pasada podía decirse con propiedad que el empleo informal era ante todo una alternativa para los migrantes del campo, las personas sin educación y los trabajadores secundarios de los hogares: no puede decirse hoy lo mismo: con la desaceleración de las migraciones rurales a las grandes ciudades y el aumento de nivel educativo de los colombianos, las diferencias personales entre los trabajadores de los sectores formal e informal se han venido cerrando progresivamente (véase Cuadro 2): el déficit masculino y el exceso femenino en el sector informal tienden a desaparecer. Sus faltantes relativos en jefes de hogar y en “hijos” se evaporan. Sus superávits en migrantes recientes disminuyen notablemente. Caen sus excesos de población sin educación o con sólo formación primaria y bajan sus déficits en educación secundaria o aún universitaria: hoy la mitad de los bachilleres y la cuarta parte de los trabajadores con formación superior trabajan en el sector informal.

10 *Ibid.* Capítulo II.

11 *Loc. cit.*

Cuadro 2 Colombia: características sociodemográficas de los trabajadores de los sectores formal e informal. 1974 y 1984

	<i>Empleo en cada sector</i>					
	1974		1984		<i>Diferencias</i>	
	Sector informal <u>1</u>	Sector formal <u>2</u>	Sector informal <u>3</u>	Sector formal <u>4</u>	1974 <u>1-2</u>	1984 <u>3-4</u>
<i>a. Sexo</i>						
1. Hombres	53.5	70.4	60.7	64.9	-16.9	-4.2
2. Mujeres	46.5	29.6	39.3	35.1	16.9	4.2
<i>b. Parentesco</i>						
1. Jefe	40.0	50.3	44.4	49.0	-10.3	-4.6
2. Esposa	8.5	7.5	13.2	11.3	1.0	1.9
3. Hijos	16.3	26.8	23.9	28.9	-10.5	-5.0
4. Otros	35.1	15.4	18.5	10.7	19.7	7.8
<i>c. Años de residencia</i>						
1. Menos de un año	10.3	4.1	3.4	1.8	6.2	1.6
2. De un año a menos de dos	4.0	2.9	2.7	1.7	1.1	1.6
3. De dos a menos de cinco años	10.0	8.3	7.4	5.8	1.7	1.6
4. De cinco y más años	75.6	86.7	86.4	90.7	-11.1	-4.3
<i>d. Educación</i>						
1. Ninguna	8.5	1.8	4.9	1.4	6.7	3.5
2. Primaria	65.7	35.2	47.1	25.7	30.5	21.4
3. Secundaria	25.6	41.8	41.7	48.0	-16.2	-6.3
4. Universitaria	0.2	24.2	6.4	24.9	-24.0	-18.5
<i>e. Edad promedio (años)</i>						
	34.3	33.8	34.4	33.2	0.5	1.2
<i>f. Porcentaje del empleo de cada sector</i>						
1. Menos de 20 años	19.4	7.6	13.0	4.0	11.8	9.0
2. De 20 a menos de 25 años	15.7	19.7	16.9	20.0	-4.0	-3.1
3. De 25 a menos de 30 años	11.5	19.1	14.5	21.4	-7.6	-6.9
4. De 30 a menos de 40 años	20.1	26.9	22.8	29.3	-6.8	-6.5

Cuadro 2 (Continuación)

	Empleo en cada sector				Diferencias	
	1974		1984		1974 1-2	1984 3-4
	Sector informal <u>1</u>	Sector formal <u>2</u>	Sector informal <u>3</u>	Sector formal <u>4</u>		
5. De 40 a menos de 50 años	16.5	15.9	16.0	16.0	0.6	0.0
6. De 50 a menos de 60 años	10.8	8.3	10.9	7.5	2.5	3.5
7. De 60 y más años	6.0	2.6	6.0	2.3	3.4	3.7

Fuente: 1974: Bourguignon, Francois. "Pobreza y dualismo en el sector urbano de las economías en desarrollo: el caso de Colombia". *Desarrollo y Sociedad*, No. 1, Bogotá, enero de 1979. Cuadro No. 7.

1984: DANE. "Encuesta de Hogares (etapa 44)". Junio de 1984.

Observación metodológica: Existen diferencias en la cobertura de la información (1974: siete ciudades; 1984: cuatro áreas metropolitanas principales —Bogotá-Distrito Especial, Medellín-Valle de Aburrá, Cali-Yumbo y Barranquilla-Soledad—) y en las definiciones de sector informal (1974: trabajadores por cuenta propia no profesionales más trabajadores del servicio doméstico más trabajadores asalariados y patronos en empresas privadas de hasta cinco personas; 1984: trabajadores por cuenta propia no profesionales más trabajadores del servicio doméstico más trabajadores asalariados y patronos en empresas de hasta diez personas). No obstante, esto último no debe alterar significativamente la comparación, ya que el empleo informal generado por los establecimientos de seis a diez personas sólo representa, en 1984, el 12% del mismo.

Más aún, excluido el servicio doméstico, las características de los trabajadores formales e informales son bastante similares en cuanto a sexo (porcentaje de hombres: 65% y 67% respectivamente), estado civil (porcentaje de casados: 57% y 58% respectivamente), relación de parentesco (porcentaje de jefes de hogar: 49% en ambos casos) y años de residencia urbana (21.35% y 21.98% respectivamente)¹².

12 Datos de la "Encuesta Nacional de Hogares" del Departamento Administrativo Nacional de Estadística —DANE— para las cuatro principales áreas metropolitanas. Junio de 1984.

Hoy sólo subsisten diferencias en cuanto a la educación —que, sin embargo, se están borrando como vimos— y, sobre todo, diferencias en cuanto a la edad: los trabajadores informales son más viejos (34.4 años contra 33.2 años) y su distribución etaria presenta excesos relativos en los grupos más jóvenes (de menos de 20 años) y más viejos (de 50 y más años).

La mayor edad y el exceso de jóvenes y viejos se mantiene en el tiempo y aún se ahonda (véase Cuadro 2). Esto revela la existencia de una enorme movilidad intersectorial de doble vía ligada al ciclo de vida. En efecto, todo ocurre como si los jóvenes comenzaran su carrera útil por el sector informal, trabajando principalmente como asalariados y ayudantes familiares en pequeñas empresas; y después de haber adquirido en ellas la disciplina laboral necesaria (¿y acaso también una preparación previa?) se trasladaran, entre los veinte y treinta años, al sector moderno en calidad de asalariados. Y todo ocurre también como si a partir de los treinta-cuarenta años abandonaran, forzosamente o de buen grado, estos últimos oficios para establecerse, de nuevo, en el sector informal, de manera independiente, en calidad de trabajadores por cuenta propia y patronos de pequeños negocios (al respecto véase Gráfico 1). Además de esta movilidad intersectorial de largo plazo hay, como veremos a continuación, una movilidad de corto plazo ligada al ciclo económico.

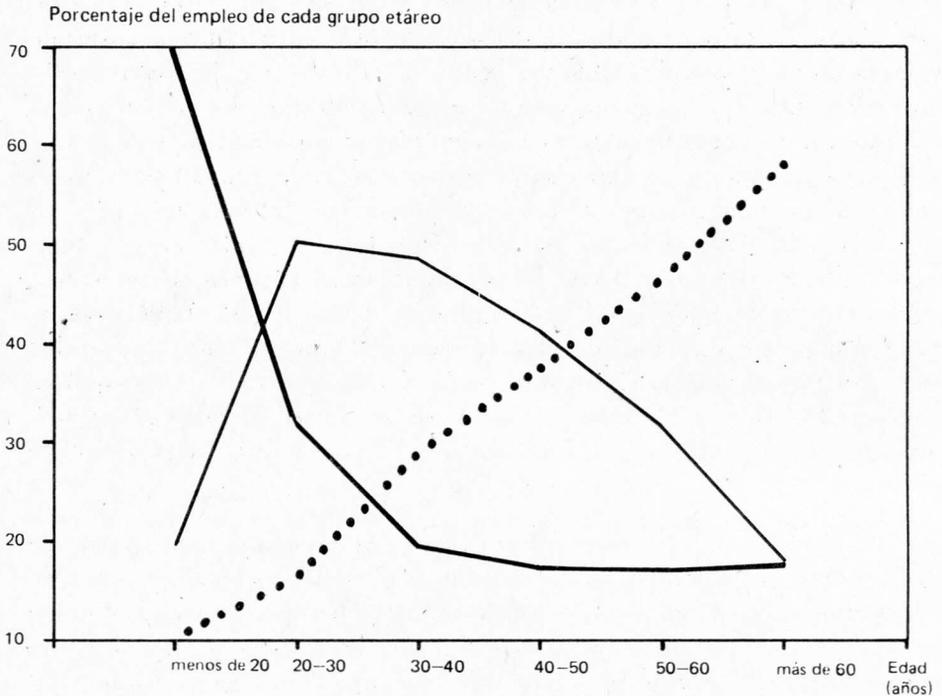
En todo caso, la existencia de movilidad y la desaparición progresiva de las diferencias en casi todas las características personales entre los trabajadores de ambos sectores no significa, sin embargo, que ambos tipos de empleo sean equivalentes, no significa que el mercado del trabajo sea único, como parecen pensarlo algunos. El sector informal no es un “sector” como los otros. Las diferencias entre los trabajadores se evaporan pero las diferencias entre los sectores permanecen.

III. LA DINAMICA DE LOS DOS SECTORES: MERCADOS “KEYNESIANOS” Y MERCADOS “NEOCLASICOS”

Sector formal y sector informal: esta diferenciación remite —como vimos atrás— sobre todo a la influencia de las normas (en materia de condiciones laborales e ingresos) sobre estas dos economías. De ellas se deriva esta otra: mercados (laborales) reglamentados y mercados (laborales o de bienes y servicios) no reglamentados. La mayor o menor influencia de las reglamentaciones genera en ambos sectores mecanismos distintos de funcionamiento

dinámico y de ajuste a los ciclos económicos¹³. Para analizar esto tomemos a continuación tres ejemplos.

Gráfico 1 Bogotá-Distrito Especial, Medellín-Valle de Aburrá, Cali-Yumbo y Barranquilla-Soledad: donde trabaja la gente según su edad. Junio de 1984



- Obreros del sector informal más ayudantes familiares más trabajadores del servicio doméstico
- Trabajadores por cuenta propia más patronos del sector informal.
- Trabajadores asalariados del sector moderno

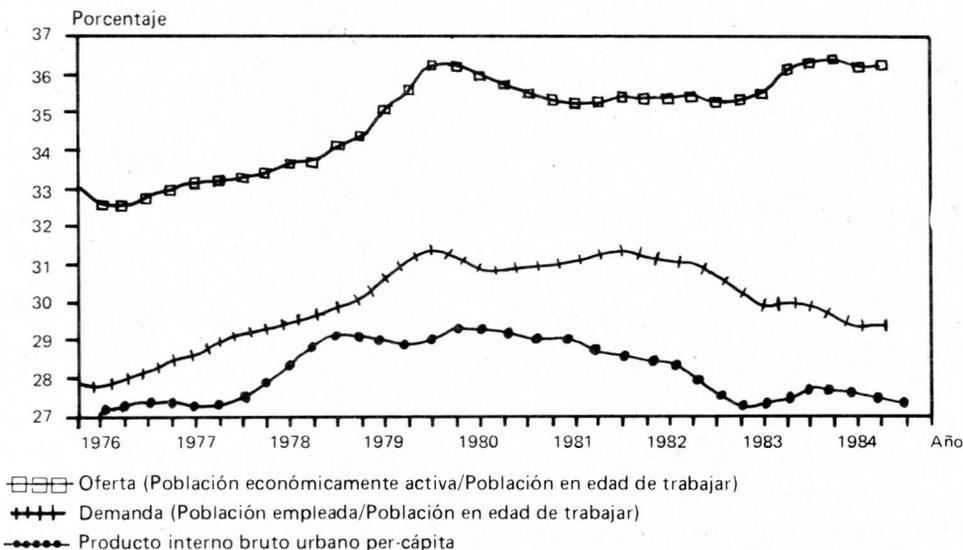
Fuente: Departamento Administrativo Nacional de Estadística -DANE-. "Encuesta Nacional de Hogares". Junio de 1984.

13 Esta idea ha sido formulada primero por: Londoño, Juan Luis. "Evolución vigente del empleo y desempleo urbano". *Economía Colombiana*. No. 172-173. Bogotá, agosto-septiembre de 1983; véase también su borrador para la Misión de Empleo: "Un repaso empírico de la última década". Bogotá, Misión de Empleo, marzo de 1986. Mec. Las páginas que siguen resumen el cuarto capítulo del estudio de: López Hugo; Henao, Marta Luz y Sierra, Oliva. *Op. cit.*

El primero es el del mercado laboral de los obreros y empleados asalariados. Nuestras estadísticas no permiten distinguir en él —como sería deseable— entre los asalariados de las microempresas y los de las empresas modernas. Hay que tratar los dos subconjuntos como un todo. Aún así, el mayor peso de los segundos (69% en junio de 1984, en las cuatro ciudades mayores) terminará reflejándose en el promedio. Así las cosas, los desajustes entre oferta y demanda con este mercado se expresan principalmente en aumentos o disminuciones en el desempleo. En cambio, los salarios reales están determinados no por la oferta y la demanda de trabajo sino, de un lado, por la inflación, y de otro —en lo que toca al salario nominal— por las reglamentaciones legales, la política oficial y las convenciones (que a su turno expresan las expectativas inflacionarias y metas de ingreso, etc., de patronos y empleadores). Una prueba es ésta (véase Gráfico 2): entre 1976 y 1980, impulsado por el auge económico, el empleo asalariado urbano expresado como porcen-

Gráfico 2 Bogotá, Medellín, Cali y Barranquilla: mercado laboral de obreros y empleados. 1976- 1984

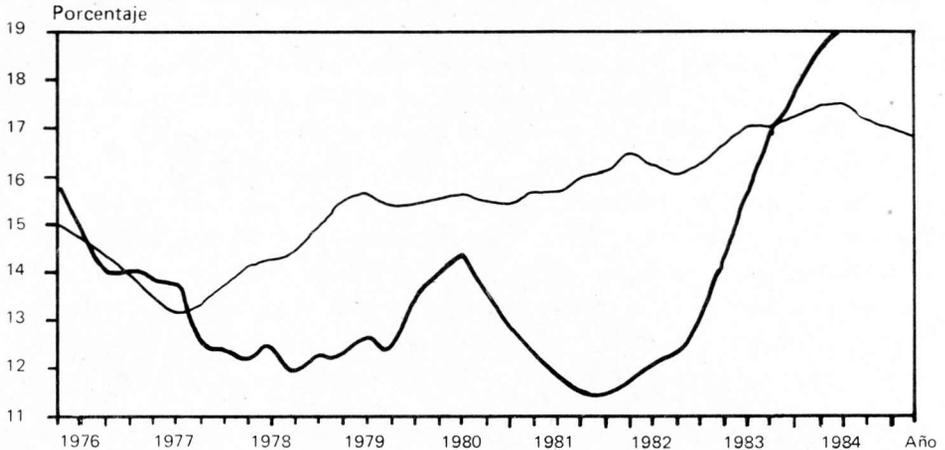
a. Oferta y demanda laboral. Producto interno bruto urbano per-cápita*



* A pesos constantes (marzo de 1976 = 27). El producto interno bruto per-cápita se desestacionalizó y suavizó (con medias móviles de tres trimestres)

Gráfico 2 (Continuación)

b. Tasa de desempleo e índice de salarios reales



- Tasa de desempleo (suavizado con medias móviles de tres trimestres)
 — Índice de salarios reales (en dinero y especie, a pesos constantes —marzo de 1976 = 15—). Los datos están suavizados con medias móviles de tres trimestres.

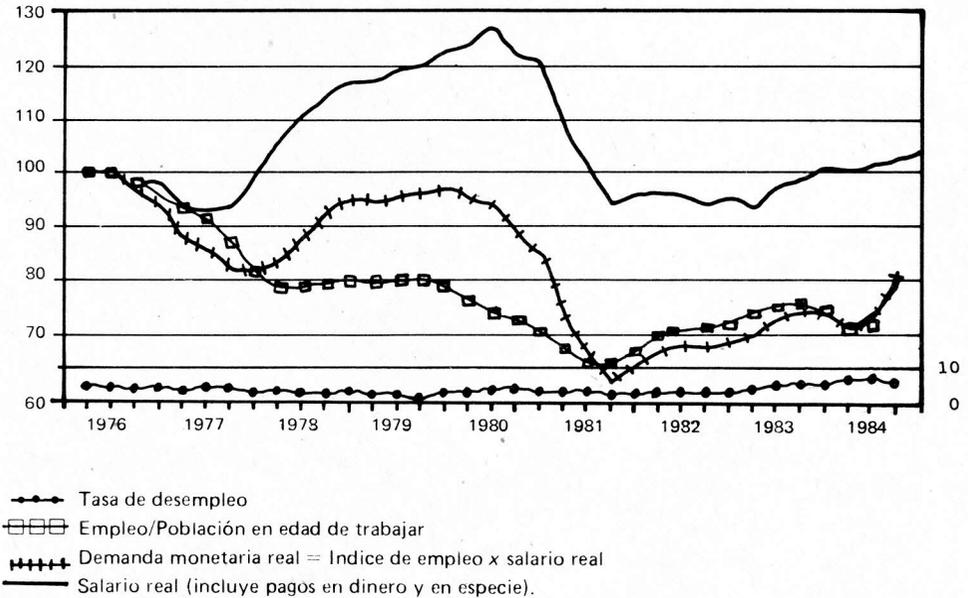
Fuente: DANE. "Encuesta Nacional de Hogares". 1976-1984; Misión de Empleo. "Anexo estadístico".

taje de la población en edad de trabajar aumentó, pasando de un índice de 100 a uno de 114; la tasa de desempleo en este mercado cayó del 16^o/o al 11^o/o. Para 1984 la crisis había elevado de nuevo la tasa de desempleo asalariado hasta el 19^o/o; pero los salarios reales, que habían crecido continuamente en los años anteriores, siguieron subiendo al 2.6^o/o anual hasta 1984. Ello no significa que los salarios reales no puedan caer: de hecho se redujeron en 1985 como fruto de la política de ajuste practicada por el Estado; pero si quiere decir que sus variaciones no se explican principalmente por el juego de la oferta y la demanda: este es un mercado más keynesiano, que se ajusta sobre todo vía cantidades y menos vía salarios.

Algo muy distinto ocurre en el sector informal. Tomemos un primer ejemplo —que en este caso es todavía un mercado laboral—: las empleadas del servicio doméstico (véase Gráfico 3). Ellas representan apenas el 6^o/o del empleo urbano, pero son un caso ilustrativo. La oferta muestra una tendencia de largo plazo a la baja, pero decrece más durante los auges y se recupera parcialmente con los recesos, a falta de empleos mejores. Sin embargo, la

demanda monetaria por parte de los hogares es procíclica: cuando los ingresos crecen se recurre más al servicio doméstico, en las crisis los hogares se ahorran este gasto. El resultado fue que los salarios reales —en dinero y en especie— del servicio doméstico crecieron hasta 1980 en un 27% (la oferta caía y la demanda monetaria crecía) y se derrumbaron hasta los niveles de diez años atrás con la crisis (la demanda cayó y la oferta aumentó). Por lo demás, la tasa de desempleo fue siempre muy baja: 3.2% en la década de 1970 y 5.8% en la presente, un nivel apenas friccional. Ello demuestra que en este mercado —que es de tipo neoclásico—, a diferencia del asalariado, el desempleo casi no existe y que las variaciones en la oferta y la demanda se manifiestan principalmente en alzas o bajas de los salarios, porque justamente estos están poco reglamentados (la reglamentación del salario mínimo no protege a estas trabajadoras, porque no se refiere sólo a los pagos en dinero sino que incluye también comida y techo, tan difíciles de evaluar en los pleitos laborales).

Gráfico 3 Bogotá, Medellín, Cali y Barranquilla: tasa de desempleo y determinación del salario de las trabajadoras del servicio doméstico. 1976-1984



Fuente: DANE. "Encuesta Nacional de Hogares". 1976-1984.

El mismo comportamiento muestra el empleo de los trabajadores informales por cuenta propia (que excluye a los profesionales independientes). Por razones complejas el empleo aumenta aquí permanentemente: crece con el auge y crece con la crisis; en los auges, impulsado por el estímulo positivo que representa una mayor demanda; en las crisis, impulsado por el desempleo que se presenta en el mercado asalariado; pero en todo caso aumenta permanentemente; por tanto, aumenta también continuamente la oferta de bienes y servicios que esos trabajadores producen y que, como vemos, son en su gran mayoría de consumo final. Pero la demanda por los mismos —que depende de la masa de salarios— creció rápidamente hasta 1981, con el auge, y se estancó a partir de entonces. Como resultado, sus ingresos reales subieron un 30% entre 1976 y 1981. En 1981 el ingreso real de un trabajador por cuenta propia no profesional era incluso superior al salario medio del resto de la economía, que —como se sabe— promedia obreros y empleados de ingresos altos y bajos. Pero después de 1981 los ingresos reales de los trabajadores por cuenta propia cayeron en un 16%. Aquí los que varían son los ingresos. El desempleo nunca ha sobrepasado el 2%, es decir, prácticamente no existe¹⁴.

IV. LA DIFERENCIACION INTERNA DEL SECTOR INFORMAL

A pesar de estos rasgos comunes (escasa influencias de las reglamentaciones y flexibilidad de remuneraciones) el sector informal no es una realidad homogénea. Dos subconjuntos de actividades pueden distinguirse en su interior: el primero carece de barreras de entrada (el capital, las calificaciones y la experiencia requeridos son mínimos) y dada su precaria tecnología —y por lo tanto, la baja calidad de sus productos y servicios— enfrenta una demanda de reducida elasticidad-ingreso; es apenas una alternativa al desempleo abierto para la población más desfavorecida. El segundo presenta ya barreras: su tecnología —que puede aprovechar las ventajas de la pequeñez frente al modernismo de la gran escala— le permite responder con bienes y servicios de calidad a una demanda elástica al ingreso; constituye una alternativa, no frente al desempleo sino frente al empleo asalariado y a la colocación de pequeños ahorros de trabajo en el mercado financiero.

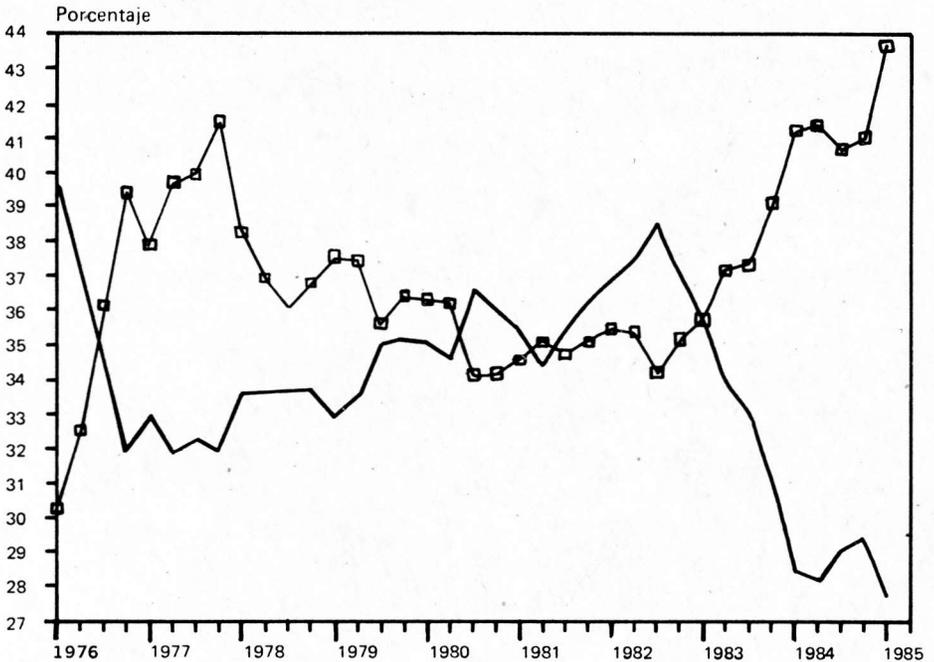
Colombia carece de información estadística referente a los requisitos de capital de las pequeñas unidades productivas del sector informal que permita

14 López, Hugo; Henao, Marta Luz y Sierra, Oliva. *op. cit.* pp. 149-ss.

una adecuada clasificación de las mismas según la magnitud de las barreras de entrada; por lo demás, los datos disponibles no se refieren a unidades sino a empleo. No hay, pues, evidencia directa sobre el comportamiento dinámico de los dos subconjuntos de actividades del sector informal; pero hay indicios indirectos: el primero (véase Gráfico 4) es el comportamiento del empleo no asalariado clasificado según rangos de remuneraciones per-cápita (bajos y altos ingresos), distinción que en teoría debe reflejar esta otra: bajos y altos requisitos de capital físico y humano. El primer grupo (el de bajos ingresos) se mueve de manera anticíclica (cae porcentualmente con el auge y crece con

Gráfico 4 Bogotá, Medellín, Cali y Barranquilla: empleo no asalariado por rangos de ingreso. 1976-1984

(Porcentaje del empleo total)



□ □ Empleo por debajo de un salario mínimo
 — Empleo por encima de dos salarios mínimos

Fuente: DANE. "Encuesta Nacional de Hogares". 1976-1984.

las crisis). El segundo grupo (altos ingresos) se comporta procíclicamente (crece con el auge y se comprime con las crisis). El segundo tipo de indicios lo aporta la econometría: a pesar de que queda mucho por hacer en este terreno (sistemas simultáneos en vez de ajustes parciales), un ejercicio realizado para los trabajadores por cuenta propia del sector informal (excluyendo, pues, a los profesionales independientes) sugiere que la dinámica de este empleo está regida por dos factores contrapuestos: de un lado, el desempleo que se presenta en el mercado asalariado; del otro, los ingresos relativos frente a los salarios de los obreros y empleados. La elasticidad frente al desempleo asalariado se sitúa alrededor del 33^o/o y la elasticidad frente a los ingresos relativos en casi un 66^o/o; en ambos casos parece jugar con un retraso de al menos un trimestre (véase Cuadro 3).

Cuadro 3 Modelos de estimación del empleo de los trabajadores por cuenta propia del sector informal

a. Definición de variables

E_t : coeficiente de empleo cuenta propia informales (Empleo/Población en edad de trabajar total).

D_t : coeficiente de desempleo obreros-empleados (Desempleo/Población en edad de trabajar).

Y_t : ingreso relativo per-cápita de los trabajadores por cuenta propia informales (respecto al salario de obreros-empleados).

t : trimestre (marzo de 1976-septiembre de 1984).

Las variables E , D y Y se expresan en términos de índices (marzo de 1976 = 100).

Fuente: DANE. "Encuesta Nacional de Hogares". 1976-1984. Datos de las cuatro principales ciudades del país (Bogotá, Medellín, Cali y Barranquilla).

b. Primer modelo

Se ajustó un primer modelo de la forma: $E_t = D_{t-1}^d \cdot Y_{t-1}^B$ donde d y B son las elasticidades de E frente a D y Y respectivamente.

Produjo los siguientes resultados:

<u>Elasticidades</u>	<u>Valor</u>	<u>error estándar</u>	<u>T</u>
d	0.40407	0.06137	6.58
B	0.61600	0.05848	10.53

Cuadro 3 (Continuación)

$$R^2 = 1.00$$

Estadístico Durbin-Watson = 0.652

Que representa a pesar de su calidad autocorrelaciones de primero y segundo orden. Puede haber problemas de especificación de retrasos. El coeficiente de R^2 parece estar sesgado por arriba. Apparently el paquete SYSTAT, usado para estas estimaciones, sufre la falla discutida en: Maddala, G. *Econometrics*. New York, McGraw-Hill, 1977, p. 108.

c. Segundo modelo

Se ajustó (para corregir la autocorrelación) un modelo modificado de la forma

$$E_t = D_{t-1}^d Y_{t-1}^B 10^{\delta t}, \text{ donde } t: \text{ tiempo } (0, 1, 2, \dots, \text{ a partir de marzo de 1976})$$

Sus resultados son:

<u>Variables</u>	<u>Valor</u>	<u>error estándar</u>	<u>T</u>
d	0.32817	0.04346	7.55
B	0.67755	0.04059	16.45
δ	0.00242	0.00039	6.19

$$R^2 = 1.00$$

Estadístico Durbin-Watson = 1.385

Que carece de problemas de autocorrelación de cualquier orden.

Una fuerza inercial parece actuar también en los procesos que venimos analizando puesto que la variable *tiempo* recoge efectos acumulativos (¿quizá sea más fácil ingresar que salir del empleo por cuenta propia, debido a la edad avanzada a que suele producirse el flujo de entrada?). El primer factor representa una fuerza de repulsión: crece el desempleo asalariado y crece el empleo informal por cuenta propia¹⁵. El segundo representa una fuerza de

15 Para el caso más general del empleo "independiente" (que cobija a trabajadores por cuenta propia, profesionales o no, y pequeños patronos) la Misión de Empleo encontró una elasticidad frente al desempleo asalariado de 0.17. Y para el caso del empleo "contingente" (servicio doméstico y ayudantes familiares) una elasticidad de 0.24. Véase: Misión de Empleo. "El problema laboral colombiano: diagnóstico, perspectivas y políticas. Informe final de la Misión de Empleo". *Economía Colombiana*. Serie documentos, separata No. 10. Bogotá, agosto-septiembre de 1986, p. 68 (Cuadro 3.9).

atracción: si los ingresos relativos suben (como fruto de la presión de la demanda) ese empleo informal aumenta. Esas dos fuerzas se corresponden con la diferenciación interna de las actividades informales (sin o con barreras de entrada, precarias o potencialmente eficaces). Durante la crisis la primera fuerza empuja a los más indigentes —y ante la expansión del desempleo asalariado— a la realización de las tareas por cuenta propia más precarias . . . o incluso al servicio doméstico. Con los auges y con el proceso de desarrollo de largo plazo la segunda fuerza incita a quienes poseen ya un cierto monto de ahorros y una calificación y experiencia suficientes al montaje de pequeños negocios (que pueden requerir de trabajadores asalariados, lo que multiplica así el empleo) en sectores que permiten ventajas comparativas frente a la gran escala. Para ellos ésta resulta ser una opción mejor que la de emplearse como trabajadores asalariados y colocar pasivamente sus ahorros en el mercado financiero. Y esos ahorros y esa experiencia sólo se consiguen con la edad: por ello el traslado, señalado atrás, de asalariados modernos a pequeños patronos y trabajadores por cuenta propia al final de la vida laboral.

Sin embargo, ambas fuerzas (y, por tanto, ambos tipos de actividades informales) pueden reducirse a una sola explicación: las limitaciones cíclicas y estructurales de la moderna economía colombiana; por un lado, ella se muestra incapaz —sobre todo en épocas críticas— de generar empleo para toda la población (y por ello, los excluidos, los más necesitados, deben recurrir para sobrevivir a las más precarias actividades en el sector informal); de otro lado, aún en épocas de expansión resulta impotente para organizar bajo sus pautas la totalidad de la vida social, garantizando a todos sus asalariados ingresos suficientemente altos frente a los que se obtendrían en la otra economía (hay actividades que resultan rentables en pequeña escala).

V. “FORMALIZAR LO INFORMAL”: BASES PARA UNA POLÍTICA ALTERNATIVA PARA EL SECTOR

Hasta mediados de la década pasada predominó entre los responsables de la política económica la idea del *sector informal* como *sector marginal*, fruto exclusivo de las migraciones rurales y el desempleo urbano. Las estra-

16 El empleo “independiente” mostraría una elasticidad frente al producto interno bruto del 0.52 y frente al tipo de salario de los obreros y empleados (que representa también demanda) de 0.97. Véase: *Loc. cit.*

tegrías al respecto se centraban en un ilusorio freno al éxodo campesino y en la generación de empleos alternativos en el sector capitalista moderno. No obstante, de manera paulatina, fueron apareciendo los primeros brotes de una política alternativa basada en el apoyo selectivo a las pequeñas unidades urbanas: Artesanías de Colombia (1960), el programa de crédito de la Caja Agraria a la pequeña producción agroindustrial en poblaciones menores de 100.000 habitantes (1964), la Corporación Financiera Popular (1967) y el Fondo Financiero Industrial (1968).

Dejando de lado su ínfima cobertura y su fallida ideología descentralista (hacia las pequeñas ciudades), esos programas adolecían de dos fallas protuberantes: de un lado, su énfasis unilateral en el sector industrial, único en el cual las pequeñas unidades podían cumplir un papel positivo y funcional —en el comercio y servicios se veían como una expresión del subempleo—; de otro, su mezcla indiscriminada de pequeñas y medianas unidades, que, sin embargo, tienen naturaleza distinta. Se hablaba, pues, de *pequeña y mediana industria*: rasero igual para unidades económicas desiguales, que condujo a que el escaso crédito fuera absorbido por las empresas medianas; las más pequeñas —incluso en el caso industrial— continuaron marginadas del crédito institucional¹⁷.

Desde mediados del decenio anterior se toma conciencia sobre el significado del fenómeno de *lo informal* en Colombia: su magnitud, su especificidad (se amplía a todos los sectores y ya no sólo al industrial y se restringe a las pequeñas unidades y se excluyen las medianas) y la imposibilidad de su absorción plena por la economía moderna. El primer paso al respecto lo dió el plan *Para cerrar la brecha* (1975)¹⁸, con su política de Desarrollo Rural Integrado —DRI— dirigida a los productores campesinos. Aunque se limitaba al campo, abrió las puertas a una estrategia integral para las pequeñas unidades urbanas no-capitalistas —un “DRI” urbano— que el país todavía aguarda. Los planes de desarrollo posteriores, el *Plan de integración nacional —PIN—* (1979)¹⁹ y el de *Cambio con Equidad* (1983)²⁰ hablan ya explícitamente de

17 López, Hugo; Henao, Marta Luz y Sierra, Oliva. *Op. cit.* Capítulo V, Sección A.

18 Departamento Nacional de Planeación. *Para cerrar la brecha*. Bogotá, 1975.

19 Departamento Nacional de Planeación. *Plan de integración nacional*. Bogotá, 1980.

20 Departamento Nacional de Planeación. *Cambio con equidad*. Bogotá, 1984.

sector informal y proponen una estrategia para el mismo basado en el crédito, la asistencia técnico-administrativa y la promoción de formas asociativas para enfrentar los problemas de mercadeo y de acceso a la seguridad social; los programas de capacitación del Servicio Nacional de Aprendizaje —Sena— reflejarán este cambio de óptica (se incluyen las pequeñas unidades y se amplía la capacitación, del terreno teórico al de la organización social, con la promoción de formas asociativas)²¹.

No obstante, en esta evolución, que va desde la *pequeña y mediana industria* del decenio de 1960 al *sector informal* de las décadas de 1970 y 1980, el Estado colombiano obró con retraso y la zaga de la iniciativa privada: retomando la experiencia de los programas “microempresariales” organizados desde 1972 en Brasil (en Bahía y Recife) y con la asesoría de la Agencia Internacional AITEC, la Fundación Carvajal, con sede en Cali, inició en 1976 en la ciudad de Cali su programa DESAP, de desarrollo de la microempresa el cual recibiría posteriormente el apoyo financiero del Banco Interamericano de Desarrollo —BID—. El ejemplo ha cundido y programas similares (basados en la capacitación empresarial y en el crédito) se han multiplicado en el resto del país; éstos recibieron recientemente apoyo estatal (en materia de concertación entre el gobierno y las fundaciones privadas dedicadas a impulsar estos programas) con el establecimiento del Plan Nacional de Microempresas (1984)²².

Los resultados de los programas de microempresas se plasman en las siguientes cifras: hasta junio de 1985 se habían creado unas 13 fundaciones, con 21 sedes en 19 ciudades del país, se habían capacitado 10.600 microempresas y se habían otorgado a 3.000 de ellas unos 3.600 créditos por un valor medio cada uno de \$130.000 de 1985²³. 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 capacitación reali-

21 Contreras, Carlos y Leyva, Luis. “Algunos comentarios sobre la acción del SENA hacia los niveles informales de la economía”. s.l., 1984. Mec.

22 Departamento Nacional de Planeación. “Plan nacional de desarrollo de las microempresas”. *Revista de Planeación y Desarrollo*, Vol. XVI, No. 1. Bogotá, enero-marzo de 1984.

23 López, Hugo; Henao, Marta Luz y Sierra, Oliva. *Op. cit.* p. 194.

zados hasta junio de 1985 sólo habían atendido al 5.2^o/o de las microempresas de dos a diez personas existentes para esa fecha en la industria, el comercio y en servicios diferentes al doméstico; y la cobertura en crédito sólo llegaba al 1.6^o/o de las mismas²⁴. Su incidencia sobre la generación de empleo ha sido menos estudiada y los pocos trabajos en la materia ofrecen evidencias contradictorias. Aceptando los más optimistas (que sugieren que las microempresas que reciben crédito aumentan el empleo en un 33^o/o en el primer año antes de estabilizar su nivel de ocupación²⁵ y asumiendo que el Plan Nacional de Microempresas, cuyo desarrollo estaba previsto para los años 1984-1986, se hubiera cumplido en un ciento por ciento (ese Plan aspiraba a multiplicar por 6.5 el volumen de crédito otorgado hasta entonces): aceptando, pues, estas hipótesis óptimas, no se habrían creado en ese trienio más de 16.000 nuevos empleos, es decir, no más de 5.300 por año en el conjunto de unas 18 ciudades²⁶.

Las cifras que acabamos de mencionar obligan a considerar que los programas de microempresas —aún siendo positivos— tienen apenas un carácter *experimental*. No pueden ser entendidos como solución de urgencia al desempleo y sólo tienen sentido como instrumento de largo plazo. En estas condiciones, la política hacia el sector informal en Colombia está todavía por hacer. Ella deberá basarse en lo que la investigación económica nos ha enseñado sobre su importancia y su naturaleza. Sabemos que opera el margen de la actividad económica, en mercados no reglamentados (ya sea laborales o ya sea de bienes de trabajo), cuya fijación depende del libre juego de la oferta y la demanda. Sabemos que tiene dos componentes: el uno precario, carente de barreras de entrada (simple alternativa al desempleo abierto), el otro eficaz y dotado de barreras (alternativa no al desempleo sino al empleo asalariado y a la colocación pasiva de pequeños capitales en el mercado financiero). Realidad de doble cara y que representa el 55^o/o del empleo urbano del país. Opción cada vez más para todo el mundo (hombres y mujeres, migrantes o ciudadanos, educados o ignorantes . . .). Que a pesar de estar al margen las reglamentaciones laborales, tributarias y urbanísticas de la moderna economía, depende funcionalmente de la dinámica de esta última:

24 *Ibid.* p. 204.

25 Banco Interamericano de Desarrollo —BID—. “Ex-post Evaluation of Two Microenterprise Projects. Small Program-Colombia”. 1984. Mec. p. 55.

26 López, Hugo; Henao, Marta Luz y Sierra, Oliva. *Op. cit.* pp. 207-208.

vía oferta laboral, porque las fluctuaciones en el desempleo asalariado hace variar el número de trabajadores informales; vía demanda, porque su mercado está constituido por la masa salarial pagada en el sector moderno. Dentro de una perspectiva democrática (la otra es ignorar el hecho o reprimirlo) nuestra sociedad enfrenta el reto de diseñar una estrategia, a la vez económica y jurídico-política, que permita, en primer lugar, la generación de empleos alternativos para las actividades informales más precarias; en segundo lugar, el impulso de aquellas pequeñas unidades que representan opciones eficaces de producción y distribución; y en tercer lugar, que contemple una nueva normatividad que permita la integración jurídica y la participación en los aparatos del Estado y en la vida social de los trabajadores informales.

He aquí las bases —económicas y jurídico-políticas— de esa estrategia, que por lo demás ha sido recogida en gran parte por la Misión de Empleo Chenery.

1. La política económica para el sector informal urbano

Debe combinar aspectos macro, meso y microeconómicos:

a. A nivel macroeconómico. La única política eficaz con respecto al sector informal es la de promover un rápido y sostenido desarrollo, acompañado de una redistribución del ingreso a favor de las clases laboriosas. Examinemos brevemente cada uno de estos aspectos.

Desarrollo económico: incremento en el producto interno bruto per-cápita: sin él las actividades precarias se multiplican y las eficaces se reducen; los ingresos caen. Con el crecimiento se produce lo contrario: se crean empleos alternativos para las actividades más precarias y demanda para los potencialmente eficaces; los ingresos aumentan.

Redistribución del ingreso: la demanda por los bienes y servicios producidos por las unidades de pequeña escala es principalmente, en las condiciones colombianas, una demanda de consumo interno al país. Depende de los ingresos laborales de los hogares y, en el fondo, de la dinámica de la masa salarial. En ausencia de una política redistributiva, las tasas de crecimiento del producto interno bruto deberían ser excesivamente altas para garantizar metas aceptables para el empleo asalariado y la demanda hacia el sector informal. Redistribución que se logra, de un lado, a través de medidas indirectas:

las que inciden sobre el empleo asalariado (apoyo selectivo a sectores de alto coeficiente de empleo), las que inciden sobre el tipo de salario real (política agrícola y control de la inflación y expansión salarial real, siquiera a las tasas de la productividad en el sector moderno; se logra también a través de medidas directas: reorientación de la inversión y el gasto público hacia sectores de alto valor agregado nacional y empleo (por ejemplo, hacia el área social: construcción de vivienda e infraestructura urbana popular, atención familiar, salud, recreación, etc.) y hacia micro y pequeñas empresas (reorientando las compras estatales hacia este conjunto de firmas ahí donde resulte posible).

b. Microeconómico significa sectorial. Y sectores no son los de la clasificación CIU sino los “subsistemas” de insumos (transformación-distribución) unidos por problemáticas comunes. A este nivel, más que un paquete general de medidas globales, la política para el sector informal urbano debiera ser parte, 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 en su interrelación). Refirámonos a estos matices.

Política diferenciada: las problemáticas sectoriales (tecnología, mercado y crédito) 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).

Política más amplia: aspecto esencial de toda política sectorial; es decir, que se refiera no sólo a las microempresas sino también a las pequeñas, medianas y grandes unidades de cada sector. La eficacia comparativa de cada una de ellas (y esto es especialmente válido para las microempresas) no depende sólo de las economías internas a la firma sino, sobre todo, de las economías externas (del 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 puede aprovechar al máximo las ventajas comparativas de que es capaz.

Todo ello requeriría, a nivel organizativo, no sólo del fortalecimiento de la actual oficina existente en el Departamento Nacional de Planeación para el

desarrollo de la microempresa (que desempeña funciones de planificación y coordinación), sino de la creación de comités sectoriales de planificación, en que participen distintos entes del Estado, fundaciones privadas de apoyo, asociaciones de medianas y grandes empresas productoras y distribuidoras, y asociaciones y gremios de trabajadores informales. Unos cuantos ejemplos ilustrarán la importancia de un enfoque sectorial.

— El problema del artesanado de las confecciones y del cuero —que agrupa en conjunto el 8.6% del empleo informal de las cuatro principales capitales— difícilmente podrá tratarse por fuera del marco de una política global para los subsistemas textil y del cuero. El primero depende vía insumos de la gran industria y vía producto de los grandes almacenes distribuidores; el segundo está sometido a la doble tenaza de los almacenes compradores y las peleterías (generalmente controladas por éstos).

— El artesanado del mueble —2.7% del empleo informal—, por su parte, se enfrenta a una estructura productiva en la que los pequeños talleres, las medianas empresas y las grandes factorías se dividen el terreno (y en parte compiten por él) de acuerdo con líneas y estilos: muebles de “estilo”, muebles rústicos y reparaciones (para los primeros), muebles de hogar para las segundas, muebles de oficina producidos en escala para las terceras. Todo ello en un contexto controlado por el gran comercio oligopolista. Los problemas estructurales de los pequeños establecimientos (escasez de materia prima y, por tanto, sobreinventarios de madera, sobreequipamiento de equipo de corte y problemas de diseño) sólo pueden ser resueltos en el marco de una política sectorial que tenga en cuenta a los productores de las distintas escalas, a las empresas comercializadoras, a los aserríos y depósitos de madera y al Estado²⁷.

— El comercio agrupa el 35.4% del empleo informal. Aquí las tiendas de barrio pueden y suelen ser eficaces, a condición de que se mejore (en las ciudades donde haga falta) su entronque con la red mayorista y de que las más pequeñas puedan ampliar su capital. Pero ello exige una política alimentaria global que se ocupe de toda la cadena distribuidora (canales mayorista y minorista)²⁸. Por su lado, el comercio callejero —4.8% del empleo

27 Arcila, Ana Cecilia; Jaramillo, Alberto; López, Hugo y Quiroz, Martha. *La industria del mueble en el Valle de Aburrá*. Medellín, Corporación Financiera Popular-Universidad Eafit, 1981.

28 López, Hugo; Henao, Marta Luz y Sierra, Oliva. *Op. cit.* Capítulo VI.

informal— está dividido en dos componentes: ventas de víveres y manufacturas y/o ventas de productos de consumo inmediato y servicios. Los primeros son, de hecho, “supermercados” localizados en calles y aceras que abastecen a las clases populares a bajos precios. Ellos sólo podrán encontrar un reconocimiento a su labor positiva y superar la precariedad de sus formas de distribución dentro de una política global a la vez urbanística y comercial (de abastecimiento minorista), por ejemplo, mediante su tendencial reubicación en centros minoristas bien dotados, para lo cual es preciso poner de acuerdo a sus sindicatos, a las autoridades municipales de planeación y al gran comercio²⁹. Los segundos —los venteros de productos de consumo inmediato y servicios— afrontan, por su lado, una situación harto diferente: como, por regla general, su dinámica obedece más al desempleo que a la demanda (se trata de actividades marginales y pobremente remuneradas) y su lógica impide su concentración en grandes centros comerciales cubiertos, la única solución estructural a sus problemas es la de generar empleos alternativos y de mayor productividad en otros puntos de la economía; mientras tanto —en el corto y mediano plazo—, aumentos en sus ingresos y mejoras en sus condiciones son posibles mediante una zonificación y carnetización adecuadas. Ello exige, de un lado, la colaboración de sus organizaciones (que deben ser invitadas a participar en comités municipales *ad hoc*) y el cambio de mentalidad de las autoridades (nuestras ciudades no pueden ser organizadas bajo el ideal de la ciudad europea, blanca e impoluta)³⁰.

c. Sólo dentro de ese marco, a la vez macro y microeconómico, podrán tener sentido las políticas microeconómicas de atención individualizada a los muy pequeños empresarios, como las practicadas hasta hoy por el Servicio Nacional de Aprendizaje —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 de 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 gran parte de sus servicios, son de diversa

29 *Loc. cit.*

30 *Loc. cit.*

índole: urbanísticas, laborales, fiscales, etc. En este terreno la tarea no puede consistir en excepcionar pura y simplemente al sector informal de toda reglamentación (esa “excepción” es, en mayor o menor grado, un hecho práctico) sino de diseñar una nueva, adecuada al fenómeno.

a. *Las reglamentaciones urbanísticas*

Las reglamentaciones urbanísticas expresan los ideales ciudadanos de la sociedad moderna en materia de zonificación y condiciones locativas; éstas se plasman en el requisito de las licencias de funcionamiento, de bajo costo directo pero de altos costos indirectos (remodelaciones locativas, reubicaciones espaciales, desalojo, etc.). Son eficientes, pero en cambio

en lo que se traducen [...] es en una generalizada ilegalidad [...] En un abrir y cerrar de negocios (sellar y reabrir luego del pago de multas), pero, sobre todo, en las existencias de una odiosa práctica que parece generalizada: el pago periódico de sobornos a los funcionarios e inspectores³¹.

Su ineficiencia revela la distancia entre los ideales y los hechos. El cambio en los ideales de los planificadores urbanos (la idea de una ciudad adecuada a nuestras condiciones) es una exigencia inaplazable. Debería suscitar a la vez una mayor comprensión en cuanto a las condiciones locativas (las de las unidades informales no pueden ajustarse a los cánones modernos) y una revisión de los parámetros de localización y usos del suelo urbano: la dicotomía entre zona residencial y zona laboral debe ceder ante el fenómeno de los “negocios domésticos”, la separación entre comercio (local y comercial) y calle como lugar de flujo peatonal y vehicular debe retroceder ante el hecho de que la calle puede ser también un lugar comercial (caso de las ventas callejeras).

b. *Las reglamentaciones fiscales*

Impuestos de industria y comercio, impuesto de renta y complementarios, impuesto al valor agregado, a los cuales se suma la obligación tributaria —en el caso de los pequeños patronos— de recaudar la retención en la fuente sobre pagos salariales. “La baja rentabilidad de la microempresa y los bajos

31 Acevedo, Jorge; Caro, Blanca Cecilia y Santa, Gloria Lucía. *Análisis de la problemática de legalización de la microempresa*. Bogotá, Instituto Ser de Investigación, 1985. p. 89.

niveles de capitales hacen —sin embargo— que el aspecto tributario resulte relativamente insignificante [. . .]”³².

Con excepción de los impuestos de industria y comercio, que podrían revisarse en las ciudades donde haga falta, sobre la base de una zonificación realista y de un tratamiento preferencial para los pequeños negocios, poco es, pues, lo que hay que hacer en este terreno, como no fuera acomodar el derecho al hecho: los recaudos son mínimos y el costo de los mismos elevado³³.

c. *Las reglamentaciones laborales*

Al respecto deben distinguirse, dentro de los trabajadores informales, tres grandes categorías: el servicio doméstico, los asalariados de las microempresas y los no-asalariados (trabajadores por cuenta propia, ayudantes familiares y pequeños patronos).

Frente al servicio doméstico (mercado laboral libre y flexible por excelencia) la intervención estatal debe estar dirigida a acelerar el proceso de transformación del servicio interno (pagando en especie y dinero y obligado a residir en casa de los patronos) en servicio externo (pagado esencialmente en dinero y residente en su propio hogar). La medida principal es la fijación de un salario mínimo monetario sobre el cual se fijarían las demás prestaciones sociales, incluyendo un aporte patronal para una seguridad social restringida (no cubriría vejez, al menos en una primera fase) que subsane la alta desprotección actual de estos trabajadores (un 90% carece de toda seguridad social). Ese salario mínimo debería ser inicialmente menor al vigente en el resto del mercado laboral, pero debería acercarse a él en el largo plazo; alternativamente, podría conservarse un sólo salario mínimo pero legislar sobre el porcentaje mínimo —creciente con el tiempo— de pagos en dinero³⁴.

Por su parte, el tratamiento laboral de los asalariados de las microempresas exige —además de una definición operativa de estas últimas— el reco-

32 *Ibid.* p. 87.

33 Parra, Ernesto. *Microempresa y desarrollo*. Bogotá, Sena-Unicef, 1984. p. 100.

34 Es la propuesta de la Misión Chenery: Misión de Empleo. *Op. cit.* Capítulo 7. p. 129.

nocimiento previo de estos dos hechos: [a] a pesar que la flexibilidad en el manejo laboral es uno de sus requisitos esenciales, su rentabilidad no puede provenir del pago de salarios de hambre; por ello las obligaciones laborales directas (salario mínimo, primas, vacaciones y cesantías) deben conservarse y hacerse más exigentes; [b] lo esencial de los extracostos de la legalización de las microempresas (entre un 80^o/o y un 90^o/o, según los casos) parecen provenir de obligaciones laborales indirectas: aportes al Instituto de Seguros Sociales —ISS—, a las cajas de compensación, al Servicio Nacional de Aprendizaje —Sena— y al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar —ICBF—. No obstante, un 36^o/o de los asalariados de las pequeñas empresas están afiliados a algún sistema de seguridad social, lo que demuestra la existencia, al menos parcial, de un interés patronal en materia de previsión de riesgos; por ello, puede proponerse un “régimen especial para las microempresas”³⁵ en materia laboral, que busque la ampliación de la afiliación al ISS para sus asalariados, con beneficios restringidos (que excluyan atención de vejez) y, por tanto, con menores tarifas de aporte; por su lado, las contribuciones a las cajas de compensación, Sena e ICBF podrían ser exoneradas para las microempresas.

El régimen laboral de los trabajadores independientes es un caso aparte. No caben aquí, en principio, reglamentaciones salariales mínimas ni prescacionales. No obstante, dada su elevada desprotección de toda seguridad social (93^o/o-94^o/o para los trabajadores por cuenta propia del sector informal y 75^o/o para los pequeños patronos) parece conveniente promover su afiliación al ISS, a las tarifas establecidas, para quienes pueden pagar (que serán una proporción creciente si se promueve un rápido y redistributivo crecimiento económico), dejando la atención básica de los más indigentes al cuidado de programas generales (Sistema Nacional de Salud). Sin embargo, en algunos casos (loteros, vendedores de prensa y chance) los trabajadores por cuenta propia trabajan, de hecho, para grandes capitales (loterías, periódicos y empresarios del chance), que podrían asumir —mediante contribuciones globales— los costos de seguridad social de “sus” trabajadores.

3. Asociación y participación política

La promoción de formas asociativas de trabajadores informales (socie-

35 Esta sugerencia ha sido recogida por la Misión Chenery: Misión de Empleo. *Op. cit.* p. 124.

dades de hecho y grupos pre y cooperativos) parece poco viable en el terreno de la producción, por lo menos en las condiciones colombianas actuales. En cambio, tiene más posibilidades en el de la comercialización (compra de insumos y/o venta colectiva de productos), siempre y cuando se garanticen estos dos principios básicos: [a] existencia de un poderoso interés común (cuya percepción surja de los 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)³⁶. En fin, el estímulo a la organización gremial (asociaciones y sindicatos —ojalá sectoriales—) y su participación en organismos estatales previstos para establecer la política hacia el sector jugará un papel clave si lo que se quiere —y se debe dentro de un marco democrático— es la integración de estos trabajadores a la gestión de la vida social, de la cual han estado tradicionalmente ausentes.

36 Al respecto abundan las experiencias; véase: Programa Móvil Urbano-Rural (PMUR)-Convenio Servicio Nacional de Aprendizaje (Sena) y Gobierno de Holanda. "Las empresas asociativas en Colombia: alcances y limitaciones". Bogotá, 1982. Mec.