



Espacios para el Compromiso: Usando el Conocimiento para mejorar las políticas a favor de la Pobreza



ESPACIOS PARA EL COMPROMISO: USANDO EL CONOCIMIENTO PARA MEJORAR LAS POLÍTICAS A FAVOR DE LA POBREZA

Proyecto “Reducción de la Informalidad de micro y pequeñas empresas a través del Diálogo Social”

Departamento Intersindical de Estadísticas y Estudios Socioeconómicos del Brasil – DIEESE

María Rosa Gamarra

DSE Learning Center

Sao Paulo, Agosto 2009

I. Introducción

Las intervenciones para promover el Desarrollo, y particularmente las que vinculan a organismos de cooperación, están fuertemente condicionadas por la concepción de Desarrollo y Cooperación de las que nacen. Tanto la concepción de Desarrollo (que es la que nos interesa, de manera referencial, para el presente trabajo), como la concepción de Cooperación, han evolucionado y pasado por diferentes etapas.

En los últimos años, y cada vez con mayor insistencia, se ha reconocido la necesidad de ampliar el espectro de estudio del Desarrollo, saliendo del acostumbrado ámbito económico a un enfoque interdisciplinario. Esto ha contribuido a que la discusión sobre el Desarrollo amplíe drásticamente su perspectiva de análisis, teniendo como efecto un incremento de la complejidad del tema, y un significativo aumento de los elementos a ser analizados.

Sin embargo, y aún cuando el proyecto *“Reducción de la Informalidad de micro y pequeñas empresas a través del Diálogo Social”* se orienta hacia la promoción del Desarrollo en el Brasil, no es éste el ámbito de investigación requerido para esta revisión bibliográfica. Por ello, será útil tomar en cuenta, de manera muy puntual, solamente la clasificación general de las teorías del desarrollo que hace Antonio Luis Hidalgo Capitán (1999) en *“El pensamiento económico sobre desarrollo: de los mercantilistas al PNUD”* (1), donde menciona las siguientes: 1) la teoría de la modernización, 2) la teoría estructuralista, 3) la teoría neomarxista, 4) la teoría neoliberal y 5) las teorías alternativas, puesto que el tema del proyecto, *la informalidad*, se plantea como un elemento de análisis, reflexión y propuesta fundamental, a partir de su emergencia a principios de las década de los 70’s, precisamente en el contexto de la discusión sobre el Desarrollo.

Actualmente la informalidad, como un fenómeno complejo y multidimensional, no se ha resuelto, de manera general y absoluta, en términos de la determinación de su origen y la conceptualización de todos los elementos que debe contener, pero lo importante es que es cada vez más aceptada como un tema transversal para el Desarrollo, especialmente para los países en vías de desarrollo, donde la informalidad, en cualquiera de sus múltiples tipos y formas, puede alcanzar porcentajes tan altos como el 90% de la fuerza de trabajo.

II. Antecedentes del proyecto y problema a abordar

El proyecto *“Reducción de la Informalidad de micro y pequeñas empresas a través del Diálogo Social”* tiene el objetivo de *“contribuir al incremento de la formalización en las MiPyMEs en sectores y localidades seleccionadas”*. El propósito del proyecto es *“la implantación de reformas que promuevan la reducción de la informalidad, con base en el diálogo social y la articulación de un sistema de redes de organizaciones locales”*.

El Proyecto se ha organizado en tres componentes: 1) Mapeo de las demandas de los APLs; 2) Implantación del sistema de reformas en los APLs; y 3) Análisis, Monitoreo, Evaluación y Difusión de Experiencias.

El problema que aborda este proyecto es la informalidad, que alcanza un alto grado de complejidad, y tiene una importancia creciente en la generación de empleo (sobre todo para las comunidades menos favorecidas) y para la cual las políticas públicas nacionales no han encontrado todavía una fórmula de reducción efectiva.

III. Objetivos de la revisión bibliográfica

El objetivo general de la revisión bibliográfica es: *“Identificar, sistematizar y socializar con el DIEESE algunos conceptos, experiencias, buenas prácticas y lecciones aprendidas sobre la temática de la informalidad y políticas públicas sobre la materia”*

Puesto que el proyecto “Reducción de la Informalidad de micro y pequeñas empresas a través del Diálogo Social” está previsto se implemente en 36 meses, tiene diecisiete metas intermedias. Es un objetivo específico que la revisión bibliográfica contribuya - en alguna medida - al análisis, reflexión y discusión de conceptos, experiencias y buenas prácticas, en una o varias de las siguientes metas intermedias:

- ⇒ *Identificar y sistematizar los marcos legales y regulatorios para la formalización de micro y pequeños emprendimientos, en términos legales, laborales, tributarios, previdenciarios y ambientales, involucrando a tres niveles de gobierno. (Fecha prevista: Hasta Enero de 2010)*
- ⇒ *Definición de planes estratégicos de actuación para cada uno de los APL seleccionado. (Fecha prevista: Hasta Julio de 2010)*
- ⇒ *Formalización de medianos y pequeños emprendimientos (Fecha prevista: Hasta Septiembre de 2012)*

IV. Criterios para la revisión bibliográfica

Como la temática de la informalidad es multidimensional y -de acuerdo a lo mencionado en la Introducción del presente documento- su abordaje es interdisciplinario, se toman en cuenta libros y textos académicos de las áreas económica, sociológica y otras, de autores reconocidos; y documentos no académicos (working papers, background papers, revisiones bibliográficas temáticas, etc.) de la Organización Internacional del Trabajo y otros organismos internacionales, vinculados a la temática o a las interfases de la misma con otros ámbitos de estudio o de actuación.

V. El tema de la informalidad (Revisión de la historia del concepto)

Según la revisión bibliográfica sobre el concepto de “Economía Informal”, realizada por un grupo de investigadores de ISED (Institute for Social and Economic Development) y The Aspen Institute (Losby, Else, Kingslow, Edgcomb, Malm; 2002) (2) desde la perspectiva histórica de este concepto “varias etiquetas han sido usadas por los académicos para referirse a la Economía Informal, que ha sido llamada la economía irregular (Ferman & Ferman, 1973), la economía subterránea (Gutmann, 1977), la

economía de subsuelo (Simon & Witte, 1982; Houston, 1987), la economía negra (Dilnot & Morris, 1981), la economía sombra (Frey, Weck & Pommerehne, 1982; Cassel & Cichy, 1986). Los medios de masas usan términos como: invisible, escondida, sumergida, sombra, irregular, no oficial, no registrada o clandestina (U.S Department of Labour, 1992). El elemento común es que sus actividades no están registradas o están reflejadas imperfectamente en los sistemas contables nacionales.

El concepto de sector informal fue lanzado en principio en un estudio de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre los mercados laborales urbanos en Ghana (Hart, 1973). Fue usado subsecuentemente en los reportes de la OIT sobre las condiciones de otros mercados laborales en otras ciudades africanas y por el Banco Mundial en una serie de estudios sobre urbanización y pobreza en el Tercer Mundo (Sethuraman, 1981; Mazumdar, 1975). En su aplicación a los asuntos de equidad, oportunidades económicas y desarrollo social, el término economía informal derivó en un espectro de usos muy amplio, como una forma de describir la economía estructural dualista encontrada en los países en desarrollo...

...sobre una extensa base teórica y un trabajo empírico en los países del Tercer Mundo, los investigadores empezaron a examinar la naturaleza de la dinámica de la economía informal en los países desarrollados (Portes & Sassen-Koob, 1987; Sassen-Koob, 1989; Stepick, 1989). Aunque actividades similares fueron observadas en los países europeos (Light, 1979; Feige, 1979) inicialmente el concepto no ganó mucha popularidad en los Estados Unidos. Ferman & Ferman's (1979) documentó los intercambios dentro de la economía informal como supervivencia entre los pobres de las ciudades americanas que sirvió como un gran avance en el campo. Los estudios etnográficos de Stack (1974), Lowenthal (1975) y Dow (1977) resaltaron las actividades de la economía informal en el centro de la ciudad urbana. En 1978 Ferman comenzó a reportar los resultados de su estudio de Detroit que combinaba la etnografía antropológica con técnicas de encuesta. Esta técnica más tarde se convirtió en un enfoque metodológico estandar para áreas de estudio similares (Pahl, 1984).

La literatura está marcada por considerables desacuerdos sobre la definición conceptual del trabajo informal. Esta disputa ha sido encendida con frecuencia por diferentes disciplinas académicas. Por ejemplo, los economistas y especialistas tributarios han intentado calcular el tamaño total de la economía informal, orientando su enfoque a los intercambios de efectivo no regulado (Gutmann, 1977; Feige, 1979; Simon & Witte, 1979; Shoepfle, Perez-López & Griego, 1992). Por otro lado, los antropólogos y los sociólogos se han preocupado más por el rol de la economía informal como una estrategia económica familiar o como una fuente de cohesión comunitaria”

Victor Tokman (1978) (3) resalta que el concepto de la informalidad nace de una sucesión de contribuciones a partir de los reportes de la OIT desde 1972, y que el problema del empleo en los países menos desarrollados no es tanto el desempleo, sino el empleo que no permite ganar lo suficiente para vivir.

VI. La informalidad en el Brasil (descripción dentro del Proyecto)

La informalidad es uno de los principales obstáculos para el desarrollo social y económico en Brasil. La complejidad y la importancia creciente del sector informal, sobre todo en la generación de empleo e ingresos, ha resultado en varias reformas y propuestas de políticas públicas¹. Sin embargo, se observa que estas políticas no han tenido un impacto significativo ni sostenible para revertir el crecimiento del sector informal². Estas experiencias demuestran que las políticas públicas deben ser acompañadas con un diálogo social, a nivel local y nacional, con las organizaciones y entidades relevantes, para una mejor coordinación para el combate a la informalidad.³ La informalidad en Brasil tiene las siguientes características: (i) El sector informal representa 22 % del PIB nacional; (ii) Los trabajadores autónomos, por cuenta propia y sin registro laboral, llega al 48% (38 millones) del total de trabajadores ocupados; (iii) Los trabajadores sin derecho a los beneficios sociales son 36 % (29 millones) del total de ocupados; (iv) Hay 10 millones de micro y pequeñas empresas informales, con 14 millones de trabajadores, responsables por el 22 % de los trabajadores urbanos ocupados⁴.

VII. Revisión bibliográfica

¹ Hay varios ejemplos de reformas fiscales y sociales de Brasil en los últimos años que no han tenido efectos.

² La definición de informalidad varía en los países pero generalmente son los negocios o unidades económicas en pequeña escala, con bajo nivel de organización y tecnología obsoleta, y en el sector artesanal o domestico. Estas unidades económicas, en general se caracterizan por los bajos niveles de calificación de los trabajadores, la ausencia de relaciones laborales formales y la falta de registros administrativos.

³ Experiencia del DIEESE, en conjunto con el Ministerio de Trabajo y Empleo, sobre la *Gestión de políticas públicas para el Mercado de Trabajo*, en las cadenas productivas de plástico, de seguridad privada y de fruticultura irrigada.

⁴ Referencias: (i) datos del IPEA para 2004; (ii) datos del Ministerio de Previsión Social para 2006; (iii) datos del SEBRAE para 2003; (iv) datos del IBGE 1992/2005; (v) datos del IBGE y IPEA para 2005.

La reducción de la informalidad en micro y pequeños emprendimientos es un tema que abarca muchas dimensiones. Dos de las más importantes –no las únicas- son la económica y la sociológica, en un sentido muy amplio.

Asimismo, desde la perspectiva de intervención sería necesario considerar al menos dos niveles bien diferenciados: un nivel estratégico, que puede ser general, y un nivel operativo que deberá ser, necesariamente, particular.

Para la presente revisión bibliográfica, y considerando el carácter complementario de la misma (ya que la delimitación del alcance del proyecto ha partido de la consideración del estado de la cuestión) se ha considerado analizar el tema dividiéndolo en cuatro grupos de subtemas de acuerdo al siguiente detalle:

- a) **GRUPO 1: PERSPECTIVA GENERAL DE LA TEMATICA**
Temas: *Informalidad, protección social, diálogo social, políticas fiscales para reducir la inequidad*
- b) **GRUPO 2: CONTEXTO GENERAL DE LA TEMATICA**
Temas: *Globalización y Desarrollo, Economía solidaria, Desarrollo Organizacional humano*
- c) **GRUPO 3: EDUCACION y GENERO**
Temas: *Educación en el sector informal, educación informal en el siglo XXI, mujer y manufactura en América Latina*
- d) **GRUPO 4: PERSPECTIVAS Y CONTEXTOS PARTICULARES DE LA TEMATICA**
Temas: *Algunas experiencias y resultados*

VII. a. GRUPO 1: PERSPECTIVA GENERAL DE LA TEMATICA: Informalidad, Protección social, Diálogo Social, Políticas fiscales para reducir la inequidad

Libros:

- *Portes Alejandro, 1995 “En torno a la informalidad: Ensayos sobre teoría y medición de la economía no regulada” Ed. Miguel Angel Porrua, Rep. Dominicana*
- *Bertranou F. “Protección Social y Mercado Laboral” OIT*
- *Morgado E.”América: El diálogo social y los actuales procesos de cambios económicos y tecnológicos” OIT*

Documentos, papers, working papers:

- *Schlyter Charlotta, “International Labour Standards and the Informal Sector: Developments and Dilemmas (ILO)*

- *Ronconi Lucas “Enforcement and Compliance with Labour regulations” GNet*
- *Murro E. 2004 “El dilema de la seguridad social en el Cono Sur” OIT*
- *Stewart F. 2009 “The implications of Horizontal and Vertical Inequalities for Tax and Expenditure Policies” Centre for Research on Inequality, Human Security and Ethnicity*

VII. b. GRUPO 2: CONTEXTO GENERAL DE LA TEMATICA: Globalización y Desarrollo, Economía solidaria, Desarrollo Organizacional humano

Libros:

- *The World Commission on the Social Dimension of Globalization “A fair globalization: creating opportunities for all” (ILO)*
- *Buckley G. “The promotion of sustainable enterprises” (ILO)*
- *Deere B. y Melendez Ortiz “Rebuilding global trade: proposals for a fairer, more sustainable future” Int. Centre for Trade and Sustainable Development*
- *Steckel R. “Creación de Empresas Sociales mediante alianzas estratégicas” International Youth Foundation*

Documentos, papers, working papers:

- *Alonso José Antonio, 2007 “Desigualdad, instituciones y progreso: un debate entre la historia y el presente”*
- *Sekhar C.S.C “Role of Interest groups, Institutions and Civil Society in Development – Lessons from India’s experience” GNet*
- *Aparicio C. “Desde la diversidad hacia la desigualdad: ¿Destino inexorable de la globalización? A modo de introducción” Rev. electrónica Teoría de la Educación.*
- *Coraggio L. “La propuesta de la economía solidaria frente a la economía neoliberal” Foro Social Mundial, 2002*
- *Castañeda G. 2005 “La co-evolución de la cultura y las instituciones como explicación del atraso económico” Univ. de las Americas, Puebla*
- *Fukuyama F. 2006 “Development and the limits of Institutional Design” GNet*
- *Rosanas J. 2006 “Beyond economic criteria: a humanistic approach to organizational survival” IESE, Universidad de Navarra*

VII. c. GRUPO 3: EDUCACION y GENERO: Educación en el sector informal, educación informal en el siglo XXI, Mujer y Manufactura en America Latina

Documentos, papers, working papers:

- *Liimatainen M. "Training and Skills Acquisition in the Informal Sector: A Literature Review" (ILO)*
- *García I. "Políticas para la inclusión social mediante las Tecnologías de la Información y de la Comunicación" Univ. de Barcelona*
- *Collado M. 2008 "Tiene sentido la educación informal en el siglo XXI ante el mercado laboral precario?" Univ. de Sevilla*
- *Delgado Y. 2005 "Mujer y manufactura en America Latina" Cuadernos Americanos*

VII. d. Grupo 4: PERSPECTIVAS Y CONTEXTOS PARTICULARES DE LA TEMATICA: Algunas experiencias y resultados

Libros:

- *Helander M., 1996 "Strategic Business Alliances in Costa Rica"*
- *ESCAP "Enhancing de competitiveness of SME's" Subnational innovation systems, and technologival capacity building policies.*

Documentos, papers, working papers:

- *NAFIN y las Cadenas Productivas en Chihuahua (México)*
- *Levy Santiago, 2007 "Can social programs reduce the productivity and growth? A hypothesis for Mexico" GNet*
- *El caso de "Postcosecha" y su contribución a la seguridad alimentaria en Centro América*
- *Dabla Norris E., 2007 "Informality and regulations: What Drives Firm Growth?"*
- *Milesi D. "Exito exportador, innovación e impacto social" Un estudio exploratorio de PyMES exportadoras latinoamericanas*

VIII. Lista de textos incluidos en el documento y en la revisión bibliográfica

- (1) Hidalgo Capitán Antonio L. 1999 "El pensamiento económico sobre desarrollo: de los mercantilistas al PNUD" Univ. de Huelva, España.

- (2) Losby I. Else J., Kingslow M. Edgcomb E. Malm E., 2002 “Informal economy Literature review” ISED (Institute for Social and Economic Development) and The Aspen Institute, USA
- (3) Tokman Victor, 1978 “An exploration in the nature of informal, formal sector relationships” World Development, N6 Oxford, Pergamon Press Ltd.