

***Reflexiones en torno al papel de estado en el mercado laboral y la informalidad ocupacional<sup>1</sup>. Aportes para política pública***

**Autor: León Darío Parra B.**

El estado moderno tal y como se concibe hoy dista mucho de la concepción totalitaria que planteaba Hobbes, para él, el estado surgía como una necesidad de controlar y dominar a sus súbditos y sería más estable y eficiente en la medida que: *“la calidad de sus ciudadanos le sea indiferente, y que no tenga que esperar de sus virtudes ni nada que temer de sus vicios”*(Hobbes, 1979). Por el contrario, en la actualidad la concepción tiende a parecerse mas a lo planteado por Montesquieu, quien defendía la idea de un estado liberal en el que: *“el gobierno mas conforme con la naturaleza es aquel cuya configuración se adecua mejor a la forma de ser de la población para la cual se ha establecido”* (Montesquieu, 1977).

El estado de hoy debe concebirse en el contexto de un mundo globalizado en el que las fronteras, cualquiera que sea su forma (territorial, económica, tecnológica, social, etc.), se ven cada vez más diluidas. El estado – nación que se concebía en la modernidad bajo nociones de espacio interior y exterior, a parir de las cuales los gobiernos tenían el control total del país en el que fueron elegidos, en la era postmoderna o actual se ve cada vez más desmantelado. Hoy, el mundo se enfrenta al advenimiento del megaestado (o comunidades económicas) en el que la soberanía nacional sobrepasa las fronteras físicas nacionales, para dar lugar a la realización plena del mercado mundial. (Druker, 1999, Hardt y Negri, 2002).

---

<sup>1</sup> Existe un amplio debate entorno a la definición de empleo y sector informal el cual puede ser consultado en diversos estudios (Rendón y Salas, 1990; Roubaud, 1995; Jusidman, 1993; Parra, 2006). No obstante, para los efectos de este escrito, se asume como informalidad ocupacional al fenómeno que involucra toda la población que se encuentra ocupada en actividades *generadoras de ingreso, pero no reguladas, en un medio donde actividades similares si lo están*” (Portes, 1995).

La cuestión radica en saber en qué medida los pobres se benefician o no de la anterior situación, dado que si bien es cierto que las economías nacionales deben de ajustarse a las exigencias de un mercado globalizado y competitivo, también es cierto, que la población menos favorecida no cuenta con el portafolio de activos suficientes para enfrentarlo. Habría que analizar, entonces, cuál es el papel que juega el estado en la garantía de los derechos sociales de los individuos y su posición dentro de la economía.

La concepción del papel del estado en la economía depende del cristal con que se mire. Así, mientras que para los regímenes socialistas, el estado no solamente se circunscribiría en la cooperación del desarrollo económico, sino que sería la *“fuerza fundamental y decisiva, que de un modo conciente y planificado determina la marcha de la economía bajo las leyes socialistas”* (Ostrovitianov, 1950), para el modelo liberal su papel radicaría básicamente en *“mantener la ley y el orden, prevenir la irrupción al derecho individual, definir los derechos de propiedad y la interpretación de estos en la economía, y por último la provisión de una estructura monetaria, acorde a las necesidades del mercado”* (Friedman, 2002)

Ambas posiciones contradictorias entre si podrían llevar o al despotismo total, en el que los derechos individuales se ven socavados por la opresión de una supuesta mayoría en manos de una clase déspota –socialismo-, o peor aún, al desmantelamiento del estado como garante y protector de los derechos sociales a expensas de la supremacía del mercado, que no se guía precisamente por principios de equidad e igualdad –neoliberalismo a ultranza-. Ello, llevaría a pensar un término medio que haciendo participe al estado en la economía de forma imaginativa y eficiente, legisle a favor de todos los ciudadanos, adecuando la estructura legal a las necesidades de crecimiento de la sociedad que lo integra, sin intervenir de forma obstructiva en el proceso de desarrollo, pero tampoco, generar los mecanismos, bien sea por acción u omisión, para favorecer a ciertas clases privilegiadas o permitir la dictadura del mercado.

Lo anterior llevaría a formular la siguiente pregunta: ¿Cuál debería ser el papel del estado en la economía en general y en el mercado laboral en particular, si se desea aminorar el crecimiento de la informalidad ocupacional y el impacto de esta en las condiciones de vida de la población ocupada? Para contestar este interrogante es necesario retomar las perspectivas que se han planteado al respecto, ver la relación que tiene el estado con la construcción y preservación de los derechos sociales y laborales de los individuos y analizar por qué la informalidad ocupacional podría ser vista como un problema de política pública en el cual el estado deba intervenir.

En consecuencia, el presente ensayo realiza un acercamiento en torno a cuatro aspectos: 1. reflexionar acerca del papel del estado en el mercado laboral y más concretamente en la informalidad ocupacional retomando algunas de las principales perspectivas que han tratado el tema, 2. analizar la relación estado construcción de derechos laborales y 3. ver si la informalidad ocupacional podría ser vista como un problema de política pública y 4. Analizar algunas experiencias de países exitosos en políticas orientadas a la informalidad ocupacional.

### ***Perspectivas Teóricas***

Existe un amplio debate entorno a la definición del sector informal. No obstante, pretender abarcar en este escrito toda la literatura sobre el tema sería un tanto utópico. Por lo tanto, en el presente apartado se limitará la discusión a esquematizar las principales corrientes que se identifican en el tema y cómo lo han relacionado con el papel del estado en la regulación del mercado laboral.

El surgimiento del sector informal se remonta a los inicios del sistema de producción capitalista. No obstante, el estudio del mismo inicia con la definición que Hart planteó en 1973, aunque pueden encontrarse algunos antecedentes teóricos en las teorías marginalista

y dualista del desarrollo económico. Para Hart, el sector informal básicamente sería un oferente, principalmente servicios, dada su cercanía con los consumidores finales, por lo que podría ser entendido como el subempleo que afecta a aquellos que no consiguen ingresar en el sector moderno de la economía (Hart, 1973).

Años después de la definición de Hart, la OIT y el PREALC (1985) establecen que la informalidad es una forma de producción atada a la heterogeneidad estructural que caracteriza la economía de los países latinoamericanos. Para el PREALC, el carácter estructural de la baja absorción en el empleo incide en que el sector informal, al ver socavadas sus posibilidades de crecimiento, manifieste una constante subordinación interna de sus mercados, la cual se traduce en una falta de acceso a los recursos y baja acumulación de capital (Tokman, 1991). Según este enfoque, uno de los principales problemas de la informalidad consiste en que al ser fijo gran parte del capital que se utiliza (activos ilíquidos que no se pueden separar fácilmente del recurso trabajo), no permite la libre transferencia entre los sectores formal e informal, por lo que el objetivo del trabajador informal quedaría reducido a maximizar su ingreso total en lugar de optimizar su tasa de utilidad como sucede en el caso del capitalismo formal (Souza, 1980). Esta condición haría que el individuo apenas supliera sus necesidades básicas de subsistencia sin muchas posibilidades de acumulación de capital. Para superar el problema, los autores indican que el estado debe intervenir en la promoción del crecimiento industrial y la reducción de la brecha tecnológica y educativa que separa al mundo en desarrollo del mundo desarrollado

Quizá, la principal crítica a la anterior posición surge de la que podría denominarse corriente estructuralista - marxista, en la cual se encuentran autores como Portes, Castells, Benton y Roberts, entre otros. Para ellos, el sector informal se entendería como *“todas aquellas actividades generadoras de ingreso, pero no reguladas, en un medio donde actividades similares si lo están”* (Portes, 1995), funcionando así como un brazo más de la economía, que sirve para absorber la mano de obra excedente en el mercado formal, o en el mejor de los casos, como una extensión del aparato productivo formalmente establecido que corrige la inflexibilidad institucional, permitiendo una mayor absorción de mano de

obra en el mercado laboral a la registrada en las cifras oficiales pero de manera irregular (Ibíd. P. 120). En consecuencia proponen que el papel el estado consistiría en flexibilizar la normatividad laboral vigente y regular las relaciones de trabajo entre los capitalistas y los trabajadores para corregir las posibles inequidades que llevan al obrero a emplearse en la informalidad.

Actualmente, uno de los enfoques más patrocinados por agencias internacionales y otros organismos de carácter multilateral es el enfoque legal - neoliberal de De Soto, quien propone que tanto la informalidad como la propia formalidad en las sociedades en desarrollo traen consigo costos de acceso y permanencia que dificultan la libre movilidad de los actores para ubicarse dentro del aparato productivo de acuerdo con la normatividad vigente, sin que ello signifique un decremento sustancial en sus ingresos (De Soto, 1986 y De Soto 2000). En ese sentido, para De Soto, el sector informal podría definirse como: *“Aquel que funciona al margen de la ley, es decir es aquel que con fines lícitos, para distinguirlo de los criminales, utiliza medios ilícitos para conseguir esos mismos fines”* (De soto, 1986), y por lo tanto si se desea aminorar su tamaño o corregir su baja productividad hay que adecuar, por una parte, la estructura legal y normativa que afecta la producción de bienes y servicios, y por la otra, ajustar el sistema de derechos de propiedad a las necesidades de los informales. Ello permitiría romper la “campana de vidrio” que les imposibilita acceder al conjunto de beneficios que puede ofrecer estar en la formalidad sin tener que pagar un alto costo por ello (De Soto 2000).

Quizá la principal crítica realizada al enfoque de De Soto, es que solucionar el impase de la normatividad y desmantelar la intervención del estado en la economía no cambia el entorno sociodemográfico en el cual se hallan inmersos los informales, ni tampoco los problemas estructurales de la absorción laboral en economías emergentes como las latinoamericanas. Además, este enfoque no analiza la vulneración de los derechos sociales y laborales por parte del sector formal al informal, ni la poca voluntad que tienen los grandes capitales de incluir a los marginados a costa de una reducción en su nivel de utilidades.

Portes afirma que de seguirse las recomendaciones elaboradas por De Soto, podría existir un incremento en los abusos del patrón hacia el asalariado, acompañado de una baja pronunciada en el nivel de los salarios y un escaso incentivo para el entrenamiento de los trabajadores y la innovación tecnológica, llevando así a la informalización de toda la economía y el desmantelamiento total del estado social (Portes 1995).

Podría colegirse, entonces, que el papel del estado en la regulación del mercado laboral y el control de la economía informal más que orientarse a colocarle una cara bonita al sector informal, debería perseguir la inclusión y el respeto a los derechos de los individuos como ciudadanos, entre los cuales se encuentra el de un trabajo decente y productivo que les permita solventar sus necesidades básicas.

### ***El Papel de Estado en la construcción de los derechos sociales***

Si bien la escuela clásica menciona que una de las funciones del estado es mantener la ley y el orden, y preservar los derechos individuales y de propiedad (Friedman ,2002), aún no queda del todo claro cómo se podría alcanzar la equidad entre individuos teniendo en cuenta las grandes disparidades en la concentración del ingreso y el acceso a las oportunidades.

Tanzi (2000), analiza que la función redistributiva del estado ha alterado la naturaleza de su intervención en la economía porque introduce elementos puramente políticos atados a una subjetividad de la gestión gubernamental. Para el autor, los programas destinados a la redistribución del ingreso exigen cuantiosos recursos e instituciones encargadas de administrarlos, lo que además de distorsionar el funcionamiento del mercado hace ineficiente las instituciones públicas. No obstante, al desmantelar por completo la función redistributiva del estado, se le dejaría al mercado la tarea de equilibrar la distribución de la renta entre ricos y pobres, sin un hilo conductor que haga de ellas algo positivo para el conjunto de la sociedad. En esencia, al momento de que los sujetos manifiestan una cierta propensión hacia la concentración del dinero, el papel del estado consiste en asumir una posición responsable en pro de la garantía de los derechos individuales de todas las

personas que lo integran, interviniendo así en la organización directa de las inversiones destinadas al gasto público social, y dotando de capital y oportunidades a aquellos que no pueden acceder, vía el mercado, a un conjunto limitado de bienes y servicios.

Para la teoría clásica, el estado debe proveer solo aquellos bienes y servicios que escapan del interés privado y que bien podrían considerarse como públicos<sup>2</sup> no interviniendo así en los demás sectores de la economía. No obstante, cuando se habla de derechos sociales es pertinente traer a colación hasta que punto el estado debe intervenir o no para garantizar el cumplimiento universal de estos, sin distinción de clases, religiones o cualquier tipo de características en los individuos. En efecto, si viviéramos en una sociedad en la cual el portafolio de activos con los que cuentan todos los individuos es igual para cada uno, tal vez no habría necesidad de que el estado asumiera una función determinada en la redistribución del ingreso. No obstante, como ello en la práctica no se da, y los sujetos difieren en el acceso a oportunidades y otros requerimientos materiales para suplir sus necesidades (Kaztman, 2002), se requiriere de la instauración de mecanismos estatales, a partir de los cuales se supla al sujeto de aquellos bienes y servicios a los que no puede acceder por su propios medios, tanto adecuando el sistema normativo y la estructura legal para potenciar sus capacidades, como ampliando el nivel de oportunidades y el acceso a los recursos básicos como educación, salud, vivienda y trabajo.

Respecto del acceso al trabajo, podemos decir que la informalidad ocupacional inhibe al individuo de las garantías mínimas de seguridad social y protección laboral que le permitan cubrir sus necesidades básicas y proyectarse en la sociedad en la que interactúa. Por lo tanto, los puestos de trabajo generados en la economía informal no se ajustarían a los requerimientos mínimos para que sean considerados como empleos decentes<sup>3</sup>. En ese

<sup>2</sup> Un bien público es aquel que una vez que se proporciona, el proveedor no puede excluir de su usufructo a los individuos que no quieren contribuir a costearlos. Por otra parte, una vez que se han proporcionado, pueden ser consumidos por todos, de modo que resulta ineficiente para una sociedad en su conjunto excluir a algunos de su consumo (Olson 1992, Tanzi 2000)

<sup>3</sup> “Trabajo decente es la ocupación productiva justamente remunerada y que se ejerce en condiciones de libertad, equidad, seguridad y respeto a la dignidad humana”. Incorpora dentro de sus dimensiones de análisis los derechos de protección social, las condiciones laborales del puesto de trabajo y el acceso a la representación y al dialogo. (Levaggi, 2005)

orden, desde cualquier perspectiva que se asuma para analizar el fenómeno de la informalidad ocupacional, es un hecho que esta afecta en más de un sentido la construcción de ciudadanía de los sujetos que trabajan en actividades no reguladas, dado que socava la extensión de sus derechos sociales universales, al imposibilitarles a los informales la adquisición de activos productivos y mecanismos de poder con los cuales puedan desarrollarse dignamente en la sociedad (Bayón, Roberts y Saraví, 1998).

Para entender como el individuo al ver coartado su derecho a tener un trabajo decente que le brinde protección social y estabilidad laboral ve limitados sus derechos sociales, hay que situar el espacio que le da origen a tales atributos, la ciudad, territorio de hombres y mujeres “libres e iguales”, en el que deberían darse por lo menos dos condiciones para que el sujeto sea tratado como ciudadano del estado al cual pertenece: La primera, es la igualdad político-jurídica vinculada al estatus del individuo, que le brinda una posición en la sociedad, a partir de la cual, como dice Borja: *“todas las personas que conviven en el mismo territorio y están sometidas a las mismas leyes deben tener los mismos derechos y deberes”* (Borja, 2000); Y la segunda, el desarrollo y cumplimiento en la práctica de éste marco normativo que hace posible el ejercicio de las libertades vinculadas a los derechos ciudadanos: elección del trabajo y de la vivienda, acceso a la educación y a los servicios básicos, etc.

El rompimiento de uno u otro aspecto, incidiría en que el individuo, en éste caso el trabajador informal, no posea los suficientes elementos para adoptar un sentido de pertenencia con el estado en el cual habita, al ver vulnerado uno o más de sus derechos y deberes sociales, imposibilitándole hacer uso del sistema contractual para poder ejercer sus capacidades laborales y realizarse dignamente en la sociedad que interactúa.

De lo anterior se colegiría que el estado debería, cuando menos, garantizarle a todos los sujetos que lo conforman, tanto la igualdad en sus derechos y deberes, como los medios para ejercerlos. Para ello, se requiere que el sistema jurídico y administrativo ni obstaculice el desarrollo productivo de la sociedad, generando una “campana de vidrio” que separe a los pobres del resto de la economía (De Soto, 2000), ni tan poco se oriente al



favorecimiento de ciertos sectores privilegiados, vía desregularización total de la economía y condonaciones tributarias a los grandes capitales (Portes, 1995). Se trataría, entonces, de un papel neutral que promueva la participación ciudadana, la solidaridad económica y la inclusión de los individuos dentro del sistema contractual formal, permitiéndoles desarrollar su potencial personal sin atentar contra sus derechos sociales. Todo ello, enfocado mediante una visión de largo plazo, cuyo fin principal sea reducir la desigualdad social vía la organización directa de las inversiones públicas hacia los sectores más desfavorecidos de la población.

En términos prácticos, se estaría proponiendo que el rol que juega el estado en la formalización de los informales y la regulación del mercado laboral, debería estar enfocado hacia una intervención indirecta en el mercado de capitales, bien sea a través de la constitución de una banca social, como lo propone Villareal (2004), que filtre los recursos públicos emanados del fisco hacia los sectores populares, o a través de la creación de cédulas de respaldo fiduciario con las cuales el estado apoye al sujeto – informal en éste caso- ante la banca privada para que le sean otorgados créditos con tasas blandas. Esto, debería acompañarse de mecanismos de promoción y protección social en los que el estado, los sujetos y las empresas compartan el riesgo, los costos y los beneficios de instaurar un sistema de asistencia social adaptable a un mundo de cambios acelerados (Giddens, 1998). No obstante, una cosa es lo que debería hacer el estado y otra lo que se plantea en materia de política pública, por lo que entender la dinámica en el diseño de las estrategias gubernamentales, el conflicto de intereses, y los beneficios y costos que puede traer determinada política para el conjunto de individuos, es el primer paso si se desea proponer una alternativa viable en el largo plazo.

### ***La informalidad ocupacional: Entre la elección pública y el interés social.***

La estructura económica en la que se encuentra incrustada la sociedad actual incide en que una gran parte de las decisiones tomadas dentro de ésta por los individuos que la componen, se haga mediante comportamientos de elección racional en los que el sujeto

busca maximizar su propio beneficio al menor costo posible, bien sea a partir de una dinámica grupal como lo explica Olson (1992), o a través de una actuación individual egoísta como presupone Smith (1976).

Este comportamiento, trasladado a la esfera política se convierte en uno de los grandes retos para el gobierno dado que de lo que se trata aquí es de maximizar la función de utilidad global al menor costo posible. Así, se buscaría regularizar a los individuos que laboran en el sector informal mejorando sus condiciones socioeconómicas y laborales, sin que ello afecte el interés común del total de la población. Esto, estaría perturbado por fallas de gobierno como: los ciclos electorales, las falencias en el monitoreo de la actividad pública, y las inconsistencias en la definición de agendas a largo plazo, que llevan a que el gobierno falle de manera análoga a un mercado imperfecto cuando diseña o implementa cierto tipo de políticas gubernamentales (Weimer y Vining 1991).

Tal dicotomía entre el beneficio común (en este caso de la población informal) y el interés propio del agente político (burócratas encargados de la ejecución política), puede ser explicada a partir del enfoque de la elección pública, según el cual: *la concepción del bien común se entiende en términos de la agregación de las preferencias individuales, tal y como sucede en la economía del bienestar* (Bobrow y Dryzek, 1987), y por lo tanto, la maximización del bienestar total de la población “informal” tendría que darse como un óptimo paretiano de la función de utilidad global que se desagrega a nivel individual.

Es decir, tomando como supuesto que el sujeto actúa de manera racional en pro de su interés particular, no hay políticas que pudieran beneficiar al total de la población, y por lo tanto, el tomador de decisiones debe enfrentarse ante un conflicto de intereses entre distintos grupos de coacción (o neighborhoods), en los que una determinada política puede resultar benéfica para unos pero perjudicial para otros, teniendo así que prever las consecuencias colectivas de su implementación bajo diferentes circunstancias (Bobrow y Dryzek, 1987).

Tomado lo anterior como referente, el agente político requiere de una estrategia para neutralizar el efecto de los grupos pequeños que lo estén influenciando, dispersando de forma paralela los intereses particulares de los individuos de grupos grandes, con el objetivo de poder legislar con la menor carga externa posible, y en esa medida buscar un equilibrio entre el beneficio común de la sociedad que lo eligió, y el suyo propio.

En cuanto al problema de la informalidad ocupacional, se han identificado algunas causas de carácter estructural que impiden a los trabajadores informales hacer uso de los recursos con los que cuentan para mejorar su nivel de vida. Entre ellos; la inadecuada estructura del sistema legal, la distribución inequitativa del ingreso, y la precarización del mercado laboral formal, hacen que los sujetos se desplacen hacia sectores de baja productividad de la economía y se vean relegados del acceso a las oportunidades que les facilita el mercado global. El choque se encuentra cuando el gobierno debe proponer políticas encaminadas a revertir tal proceso, dado que se encuentra con grupos de individuos para los cuales la solución a estos problemas no les parece la más óptima.

En esencia, adecuar el sistema normativo a las necesidades del mercado, como lo expone De Soto (2000), si bien podría beneficiar a los informales dotándolos de activos con garantía para la consecución de recursos, encontraría una amplia resistencia por parte de los individuos que concentran el capital, bien sea en el mercado de bienes inmuebles, con grandes capitalistas a quienes no les conviene que el estado regule la propiedad privada de los informales, dado que ello incrementaría la propensión a consumir este tipo de inmuebles; o en el mercado laboral, en el que el uso de mano de obra no regulada permite incrementar la utilidad a través de la subcontración informal y el abaratamiento de los costos (Portes, 1995).

Siguiendo el esquema del óptimo paretiano, para mejorar la equidad en la distribución del ingreso se requiere acotar el beneficio de unos para trasladarlo a otros. Ello implicaría, reconsiderar las cargas tributarias y la estructura fiscal manejada, de tal suerte que se flexibilice para permitir la entrada de aquellos que no pueden sufragar altos impuestos en el

inicio de su actividad productiva, o en términos de De Soto, abaratar los costos de ingreso y permanencia en la formalidad (De Soto, 1986) para que el trabajador informal se vea estimulado a ingresar en la economía regulada. No obstante, si se quitan recursos de un lado de la ecuación deben sumarse en el otro para que el déficit público no crezca a ritmos incontenibles, por lo que los impuestos que se le dejen de cobrar al sector productivo deben ser compensados con otros ingresos emanados de impuestos a los capitales financieros, deuda pública o emisión primaria. Alternativas que a su vez, encuentran una fuerte oposición en su implementación emanada de los grupos a quienes afectarían.

Por último, flexibilizar el mercado laboral en materia de contratación y despidos con el objeto de fomentar una mayor absorción formal de mano de obra, si bien en principio podría impactar en el corto plazo en el nivel de empleo generado, en el largo plazo la brecha entre oferta y demanda laboral formal no podría ser resuelta. Ello, debido al comportamiento deficitario que se ha registrado en los países en vías de desarrollo en los últimos quince años, con una acumulación de oferta de mano de obra que al no encontrar cabida en el sector formal ha tenido que desplazarse hacia otras actividades no reguladas (Hernández Licona, 2004). A esto, se le sumaría la rigidez del empleo sustentada en la permanencia de pactos colectivos de trabajo, altos niveles salariales en el sector público y otros elementos que tienen fuertes defensores que difícilmente sacrificarán su utilidad individual a costa del beneficio colectivo o el interés social.

Es por ello, que para plantear una política que vaya más allá del asistencialismo, tendiente a mitigar la informalidad ocupacional, ha de estudiarse como actúan los sujetos en las dinámicas grupales, de tal forma que puedan identificarse incentivos selectivos para que estos cooperen con la causa política y el interés social al menor costo posible tanto para la sociedad, como para el agente político.

De lo que se trata es de diseñar una política sostenible a largo plazo aprovechando los programas de gobierno que existen en la actualidad, para que beneficien el interés común de los individuos. ¿Pero cómo lograr tal objetivo teniendo en cuenta los problemas

mencionados anteriormente? Son múltiples las respuestas que se han planteado al respecto, las cuales más que ser excluyentes podrían considerarse como complementarias.

### **La informalidad ocupacional, más que un problema un reto de política pública.**

La cuestión de la informalidad ocupacional, más que ser vista como un problema debería ser analizada como un reto para los tomadores de decisiones. En efecto, los informales no se encuentran como materia inerte esperando a ser revivida, ni tan poco como un segmento totalmente desintegrado de la sociedad que está a la espera de lo que el estado pueda darle. Por el contrario, esta población cuenta con un amplio capital tanto social como económico que le permite solventar sus necesidades básicas de subsistencia y aprovechar las redes sociales con las que cuenta. El mismo De Soto, en varios de sus textos argumenta la importancia de la participación de la actividad informal en la economía, a lo cual se le suma la consolidación de sistemas normativos extralegales en los que los sujetos informales crean sus propias normas para regular su actividad (De Soto, 1986 y 2000)

Por otra parte, Tokman menciona el potencial solidario que existe dentro de las unidades microempresariales del sector informal, el cual debe ser tenido en cuenta al momento de diseñar políticas encaminadas a tal sector (Tokman, 1991). Factor que coincide con Portes, para quien las economías informales se caracterizan por tener una identidad común que mantiene unidos a los participantes, “*distinguiéndolos de alguna forma de la población circundante*”, lo que les provee de una base solidaria que facilita la cooperación entre empresas, así como relaciones no conflictivas con los trabajadores (Portes, 1995).

Lo anterior lleva a reflexionar que los trabajadores informales tienen un cierto acervo de capital que debe ser tenido en cuenta por el diseñador de política pública al momento de diseñar programas sociales. Es decir, se trata de hacer uso de los recursos disponibles, e incluir a los informales en la toma de decisiones.

Ackerman y Ansolabehere (2004), al analizar el caso de Porto alegre – Brasil - , encuentran que la participación de la ciudadanía en la administración del presupuesto regional logró que el papel de la sociedad trascendiera de su tradicional rol de guardián o protesta a uno más autogestionario, en el que los individuos influían en la política desde adentro ejerciendo un control directo de las decisiones. Caso similar a la constitución del Instituto Federal Electoral de México y a los Consejos consultivos en Argentina, en los que se dieron procesos similares. Al aplicar este tipo de estrategia gubernamental de participación - acción ciudadana el gobierno simplifica su gestión administrativa.

Para el caso de la informalidad ocupacional, se había descrito más arriba, que tres podrían ser los problemas centrales en la resolución de la problemática: La inadecuada estructura legal, la concentración del ingreso y la precarización del mercado laboral. Como se dijo, cada una de ellas tiene defensores pero a su vez grandes detractores, por lo que si se aplicara una política de corte vertical – del gobierno hacia el pueblo- lo que se estaría generando es una ampliación del conflicto social, con el atenuante de que pueden estarse invirtiendo cuantiosos recursos que no son utilizados de forma eficiente.

Cuando se evalúa cualquier tipo de proyecto, en éste caso la implementación de una política pública, lo primero que hay que hacer es evaluar su pertinencia, es decir, que el

grupo que se va a beneficiar se encuentre de acuerdo con la decisión asumida, y en segundo lugar, que el contexto socioeconómico y demográfico sea el más óptimo para hacerlo (Gasper, 2000). No obstante, en política lo que regularmente se hace es seguir un enfoque de elección pública, mediante el cual los tomadores de decisiones evalúan la viabilidad del proyecto o programa de acuerdo a una curva de utilidad que les maximiza tanto su interés particular como el presupuesto con el que cuentan.

De seguirse un esquema participativo, como el que plantean Ackerman y Ansolabehere (2004) basado en la gerencia social, no solo podría resolverse los conflictos de intereses, dado que se crearían espacios de diálogo donde se encuentren todos los actores implicados (empresarios y trabajadores formales e informales, el gobierno, las entidades de financiamiento y las instituciones multilaterales), sino que además, se diseñarían las políticas teniendo en cuenta al constituyente primario –el pueblo-, con la garantía de que los acuerdos que emanen de allí van a poder ser implementados con un índice de probabilidad de éxito superior al de un esquema vertical.

Finalmente la propuesta basada en la sinergia estado – sociedad, permitiría canalizar todo el potencial solidario que se encuentra en la población ocupada en la informalidad. Ello, haría de las redes el principal mecanismo de cohesión social con el cual se puede productivizar el capital económico de las unidades productivas informales.

Lo anterior, para nada riñe con la propuesta regulatoria institucional de De Soto, dado que se daría como un elemento de refuerzo a su planteamiento de romper la campana de vidrio que separa a los informales de la economía regulada. Tampoco estaría en contra de los planteamientos de la OIT, dado que se buscaría una articulación entre el sector informal y las grandes empresas ya establecidas para que se puedan generar sinergias en pro de la

competitividad nacional ante los mercados externos, pero de manera regulada. Incluiría la propuesta de Portes de centrar los esfuerzos a nivel local, dado que de allí partirían las ideas y los programas que se van a implementar haciendo del pueblo una unidad autogestionaria. Y por último, se tomaría en cuenta la situación macroeconómica y los mecanismos de ajuste del mercado que serían las líneas de restricción de la propuesta, elementos que podrían ser concertados en espacios de dialogo ciudadano.

En síntesis, se buscaría pasar de la democracia representativa, que delega totalmente el poder en sus mandatarios, a la democracia participativa, que hace del sujeto el elemento central en el diseño y ejecución de las políticas públicas. No obstante, esta propuesta requiere de la intervención del estado en la economía en aquellos segmentos que el mercado de por si no puede equilibrar, como se vera en los ejemplos citados a continuación en los que el papel del estado conjugado con el rol de la sociedad fue el elemento clave para mejorar el nivel del empleo formal y diezmar la pobreza en sus sociedades.

***Aprendizaje de experiencias: ¿Qué elementos pueden rescatarse para el caso mexicano?***

El fenómeno de la globalización económica permea cada uno de los segmentos de la sociedad y del mercado. Los sujetos empleados en el sector informal de la economía son afectados directa o indirectamente por lo que acontezca a un nivel macroeconómico. En ese sentido, los cambios en la economía afectan de manera diferencial a cada tipo de trabajador de acuerdo al sector donde se desempeña, la región geográfica donde habita y los recursos con los que cuenta. Por ejemplo, en Asia se ha se ha producido un crecimiento económico sostenido determinado por la exportación de bienes y servicios, mediante el cual se creó una gran cantidad de puestos de trabajo en actividades que exigen una alta intensidad de



mano de obra. El caso más atrayente es el de Bangladesh: mientras que en 1978 había en ese país cuatro fábricas de prendas de vestir para 1995 había 2.400 fábricas que daban empleo a 1,2 millones de trabajadores en el sector informal. Esta situación se repite en la China, Tailandia e Indonesia (OIT, 2002).

Al analizar el por qué del crecimiento de las unidades empresariales manufactureras del sector informal en China e Indonesia, encontramos que estas se orientan a actividades que generan un alto componente de valor agregado, como lo son los microchips, la industria textilera, los servicios a la industria de auto partes y de electrodomésticos. Por el contrario, en México el grueso de las actividades informales se dedica al comercio y los servicios personales y/o comunales (verse OIT, 2002).

No obstante, hay que anotar que los empleos informales generados en la región asiática no gozan, al igual que en México, de ningún tipo de protección social. Ello ha llevado a los gobiernos de estos países a generar estrategias alternativas que buscan integrar al sector informal en el conjunto de la economía. Básicamente su propuesta podría resumirse en los siguientes aspectos:

***Derechos Laborales:*** A pesar de que los países asiáticos se han visto profundamente afectados en los últimos años por los ciclos inherentes al sistema capitalista, los cuales han contribuido a diezmar muchos de los derechos adquiridos por los trabajadores pobres. El florecimiento de la democracia y la libertad en todo el continente asiático ha permitido avances en la ratificación de los convenios de derechos relativos al trabajo por parte de los gobiernos nacionales. Tal es el caso de la India, que ratifica los derechos de los vendedores ambulantes a un trabajo con protección social, lo cual ha influenciado la percepción que adoptan estos vendedores respecto de las autoridades locales de la región (Amin, 2002).

***Desarrollo empresarial:*** Desde hace varias décadas se vienen implementando numerosos proyectos y programas piloto para el “mejoramiento de barrios muy pobres” y la promoción

de “industrias pequeñas y familiares”, en los cuales se combina el acceso a microcréditos con la innovación tecnológica en sectores punta como instrumento clave para el desarrollo empresarial. (Ibid, Pag. 16)

**Formación:** Se toma como referente que la educación es el elemento esencial para generar movilidad ascendente en todos los segmentos de la población. Partiendo de ello, las investigaciones realizadas en Asia han encontrado que si bien los trabajadores en el sector informal valoran los programas orientados a su capacitación, ven con mejores ojos la oportunidad de que sus hijos puedan acceder a una formación de óptima calidad. Con esto se rompería el círculo vicioso de la pobreza en el que los hijos de los trabajadores informales de hoy, se desempeñaran mañana en actividades igualmente informales. La tarea que los gobiernos de esa región se han impuesto ahora, es la de liberar a los niños empleados actualmente en el sector informal para que puedan ir a estudiar, y así romper el círculo que los ata a la informalidad (Ibíd, Pág. 19)

**Crédito:** Asia ha adquirido una valiosa experiencia en cuanto a la oferta de crédito. Por ejemplo, las formaciones de grupos solidarios que sirven como garantía en los créditos es una innovación que funciona, por ahora, en las áreas rurales y puede llegar a millones de personas tal como lo muestra la experiencia del Grameen Bank en la India.

Igualmente, ONG'S como Proshikha y el BRAC en Bangladesh también se han dedicado a la cuestión del microcrédito para los trabajadores pobres en zonas urbanas, adoptando la filosofía de crédito solidario de Graneen Bank, lo cual ha resuelto una buena parte de las necesidades de crédito de la población pobre ocupada en el sector informal (Ibíd., Pag. 17).

**Seguridad social:** En cuanto a seguridad social, en el caso de algunos países asiáticos se nota claramente la pertinencia de establecer una sinergia entre el Estado y la sociedad, como lo es el caso del seguro de trabajo, la atención médica y los servicios de cuidado de niños ofrecidos por la Asociación de Mujeres Trabajadoras por Cuenta Propia (SEWA), en cooperación con el gobierno indonés y Chino que hoy cubren a un 40 por ciento de los ocupados en el sector informal.

Igualmente se resaltan los planes de seguridad social de Corea del Sur, Tailandia e Indonesia enfocados a mitigar los efectos de la crisis económica en los pobres, a partir de los siguientes objetivos: a) garantizar el acceso de los grupos vulnerables a los servicios sociales esenciales, especialmente la educación y la salud, b) mantener la calidad de los servicios sociales prestados a los pobres, c) iniciar reformas de políticas sostenibles relativas a la prestación de los servicios sociales básicos, que en la actualidad cubren a un 60 por ciento de la población en situación de pobreza (OIT, 2002)

**Riesgos ocupacionales:** En Asia se vienen implementando diversos proyectos regionales, en los que los gobiernos locales cooperan conjuntamente con las organizaciones civiles y entidades como la OIT para brindar condiciones seguras de trabajo, tal es el caso de los programas *Mejora del Trabajo en las Pequeñas Empresas (WISE)* y *Mejore su Negocio (IYB)* en Filipinas y Malasia. Estos brindan recursos económicos y formativos para que las empresas del sector informal adecuen su estructura, de tal suerte que se reduzcan los riesgos laborales al mínimo posible la actividad productiva (OIT, 2002).

A los anteriores aspectos, se ha sumado una estrategia de tipo macroeconómico en la que el estado juega un papel fundamental en el curso de la economía. Así, en las naciones del sudeste asiático los gobiernos se han preocupado por irrigar de liquidez permanente a la economía mediante una regulación mesurada de la tasa de interés y el mercado de capitales. En ese sentido, países como China y Corea han implementado, en su momento, impuestos a las salidas de capital como mecanismo de freno a la fuga de recursos. Ello no ha repercutido para nada en un decremento de la inversión extranjera, como bien suelen manifestar los economistas clásicos, sino que por el contrario ésta ha crecido a ritmos sostenidos en los últimos años (Stiglitz, 2002).

De otra parte, la definición de sectores punta, le ha permitido a los gobiernos de China, Corea y Malasia impulsar industrias generadoras de alto valor agregado, lo cual ha hecho que una buena parte de sus empresas se trasladen a estos sectores, dadas las garantías que les brinda el gobierno a través de créditos y ampliación de sus mercados (Perkins, 2001).

Finalmente, los mecanismos de participación y control ciudadano aunados a incrementos en las tasas del ahorro doméstico del 40% en la China, y del 30% en Singapur y Taiwan, vía liberación de ingresos en los hogares por bajos costos en seguridad social, educación, mejoras en la vivienda y otros servicios sociales, les ha permitido a estas naciones reducir considerablemente sus niveles de pobreza y crecer a ritmos sostenibles por largos periodos de tiempo (Stiglitz y Yusuf, 2001). Ello demuestra la efectividad de que el Estado asuma las riendas de la dirección económica, y regule la actuación de los demás sujetos en el mercado sin afectar el buen cuso de la economía de una nación.

En síntesis la experiencia asiática deja varias lecciones que aprender y otras que corregir: Por una parte, puede decirse que los esfuerzos y programas implementados para resolver el problema de la economía informal, si bien se encuentran enfocados hacia el sector empresarial con objetivos claros en el mejoramiento de las condiciones productivas. Aún les queda por resolver el problema de la gran mayoría de sujetos informales que migran del campo a la ciudad y se desempeñan en actividades de pura subsistencia (Amin, 2002). Asimismo, la integración física de las unidades del sector informal con el resto de la economía en los países asiáticos requiere de mayores esfuerzos. Los espacios físicos ocupados por los trabajadores informales no deberían sean de carácter transitorio y sin ningún tipo de condiciones mínimas de sanidad, por el contrario, se debe podría formalizarlos brindándoles a sus propietarios un mejor contexto físico laboral.

De otra parte, en cuanto a políticas macroeconómicas se refiere, los países del Asia han aprendido que el Estado juega un papel central en la economía, y que su intervención como arbitro, regulador y promotor de las jugadas entre empresarios y empleados, se hace evidente a través de su intervención en el mercado de capitales, la definición de sectores prioritarios y la prestación de servicios sociales a las comunidades de mas bajos recursos.

### ***Conclusiones***

En el presente ensayo se pretendió reflexionar en torno al papel de Estado en el mercado laboral y en la regulación de la informalidad ocupacional. Se retomaron algunos de los conceptos y planteamientos de los principales enfoques que han estudiado el problema viendo los pros y los contras de cada uno de ellos al momento de ser puestos en práctica.

Se trató la cuestión del papel de estado en la construcción de los derechos laborales, discutiendo que si bien no debe jugar una posición de intervención directa en la economía que obstruya el buen funcionamiento del mercado, si ha de hacerlo de manera indirecta, de tal suerte que le garantice los derechos sociales a todos los ciudadanos, entre ellos el de tener un trabajo decente que le permita realizarse como persona.

Por otro lado, se discutió que a pesar de que el estado tiene una función en la defensa del interés común, al llevarse a la práctica se topa con una multiplicidad de factores que le impiden al gobierno anteponer el interés común al particular, dado que existen grupos de coacción los cuales defienden sus propios intereses en procura de maximizar su nivel de bienestar. En este escenario, el gobierno podría establecer los mecanismos para controlar la influencia de dichos grupos en sus decisiones, y maximizar tanto el beneficio común como el suyo propio.

En cuanto a las propuestas que en materia de política pública se han realizado para contrarrestar el problemas de la informalidad ocupacional identificamos tres grandes enfoques: 1) aquel que propone una intervención mínima del estado orientada hacia la regulación de los derechos de propiedad, 2) al que plantea enfocar los esfuerzos a la

promoción de los sectores transables como mecanismo de crecimiento y superación del problema y 3) la propuesta de la sinergia estado – sociedad, que aparte de incluir las dos anteriores, se basa en la premisa de la participación ciudadana como instrumento del desarrollo económico y la superación de la pobreza. Este último enfoque es el que a nuestro juicio más se ajusta a una salida viable para la informalidad ocupacional.

En ese orden, se profundizó un poco más sobre la última propuesta, llegando a colegir que ésta para nada se encuentra en desacuerdo con las otras que se han estructurado en la materia, sino que más bien, lo que busca es abrir un espacio de diálogo en el que se contemplen a todos los actores con el fin de que las políticas públicas que se implementen consideren al constituyente primario – el pueblo- y sean sostenibles en el largo plazo.

Finalmente, se trajo a colación las experiencias que pueden rescatarse del caso del continente asiático, con el fin de ver qué tipo de políticas se han implementado allí como mecanismo para controlar el crecimiento del sector informal. De ello concluimos que la intervención del estado en la economía vía regulación del mercado de capitales y la definición de sectores punta y programas de apoyo al sector micro empresarial pueden contribuir a la generación de un crecimiento económico sostenido, mediante el cual se pueda superar el problema de la informalidad. Asimismo, se hace necesaria la participación permanente de la ciudadana y del sector social de la economía (ONG'S, Fondos de cooperación) en las decisiones que tome el Estado y los programas que se implementen a mediano y largo plazo.

Se espera que las actuales reflexiones sirvan como aporte en el estudio de la informalidad ocupacional dando algunas luces de lo que se puede hacer en materia de política pública. Los aspectos claves de las diferentes corrientes del pensamiento económico, y los elementos positivos que dejan las experiencias de las naciones asiáticas pueden ayudar también en tal aspecto. De lo que se trata en sí, no es de restar sino de sumar esfuerzos y aprender para aplicar, beneficiando así a los millones de personas que en éste momento se

encuentran ocupados en la informalidad, y ven socavados más de uno de sus derechos fundamentales.

## **Bibliografía**

Ackerman, John y Ansolabehere K. (2004): *“Institucionalización De La Complejidad: Lecciones Políticas Para La Economía”* Ponencia presentada en el seminario sobre Pobreza Moderada e Informalidad, FLACSO – IBERGOB, Octubre de 2004

Amin, Nurul (2002): “The informal sector in Asia from the decent work perspective” Instituto Asiático de Tecnología de Bangkok, China 2002.

Bobrow, D.B y J.S. Dryzek, (1987): *“ Policy Analysis by Design”* Pittsburgh UPP.  
Bayón Cristina, Roberts Bryan, y Saravit Gonzalo (1998): *“Ciudadanía social y sector informal en América Latina”* en Perfiles Latinoamericanos, Año 7, N. 13, FLACSO, México 1998.

Borja, J. G. Dourthe, V. Peugeot y A. Espuny (2000): *“La ciudadanía europea”* Ed. Península, Barcelona, septiembre de 2000.

De soto, Hernando (1986): *“El Otro Sendero: La revolución informal”* ED. Oveja Negra, Lima Perú

Druker, Peter (1999): *“La Sociedad Postcapitalista”* Editorial Norma, Bogotá – Colombia 1999.

Friedman, Milton (2002): *“Capitalismo y Libertad”* Editorial norma, Bogotá – Colombia, 2002

García, Fernández (2004): *“El papel del Estado y del marco jurídico en la promoción del desarrollo equitativo y la formalidad”* Ponencia presentada en el seminario sobre Pobreza Moderada e Informalidad, FLACSO – IBERGOB, Octubre de 2004

Gasper, Des (1999): *“El Enfoque del Marco Lógico más allá de los proyectos. El seguimiento y la evaluación de la ayuda humanitaria en emergencias complejas”*. Revista Española de Desarrollo y Cooperación, número 4, primavera - verano, páginas 51-82

Guidens, Anthony (1998): “El futuro del estado benefactor” en *Is There a Third Way? Essays on the Changing Direction of Socialist Thought*. Choice in Welfare N° 46 Londres

Hardt Michael y Negri, A. (2002): *“Imperio”*, Editorial Paidós, Madrid España 2002

Hobbes, Thomas (1979): *“El Leviatán”* versión editada por Carlos Cifuentes, Editorial Oveja Negra, Bogotá Colombia 1979.

Horvath, Jorge (2004): “*Problemas emergentes de los mercados de trabajo en América Latina: Reflexiones para México*” Ponencia presentada en el seminario sobre Pobreza Moderada e Informalidad, FLACSO – IBERGOB, Octubre de 2004

Katzman, Rubén (2002): “Convergencias y divergencias: exploración sobre los efectos de las nuevas modalidades de crecimiento sobre la estructura social, cuatro áreas metropolitanas” en Katzman R y Wornald, G. Trabajo y Ciudadanía. Editorial Cebsa, Uruguay.

Mostequieu, J. (1977): “*La naturaleza de las leyes*” editorial norma, Bogotá Colombia 1977

Olson, Mancur (2000): “*Power and Prosperity: Outgrowing Communist and Capitalism Dictatorships*” Ed. Basic Books New York 2000

Ostrovitianov, S (1950): “*El papel del estado en las economías socialistas*”, Revista del kremlin N. 12, agosto de 1950, Moscú Rusia.

OIT, (2002): “*El Trabajo Decente y la Economía Informal, Documentos Seleccionados*” Sector del Empleo, OIT Ginebra 2002

Portes, Alejandro. 1995. *En torno a la Informalidad: Ensayos sobre teoría y medición de la economía no regulada*. FLACSO México 1995.

Perkins, Dwight (2001): “*Industrial and Financial Policy in China and Vietnam: A New Model or a Replay of the East Asian Experience*” en Stiglitz, Joseph y Yusuf Shahid, 2001: Rethinking The East Asian Miracle, World Bank and Oxford University Press, Washington, 2001

Smith, Adam (1976): “La riqueza de las naciones” Versión editada por la Colección de estudios económicos, Editorial Oveja Negra, Bogotá Colombia 1976.

Stiglitz, Joseph y Yusuf Shahid (2001): “*Rethinking the East Asian Miracle*” World Bank and Oxford University Press, Washington, 2001.

\_\_\_\_\_, (2002): “El malestar en la globalización” Editorial Taurus México D.F, 2002.

Tanzi, Victor (2000): “El papel del estado y la calidad del sector público” en Revista de la CEPAL n. 71, Santiago de Chile.

Weimer D.L y A.R Vining (1991): “*Policy Analysis: Concepts and Practice*” Englewood Cliffs, Ed. Prentice Hall, New Jersey



