

# ***El sector informal urbano: conceptos y críticas***

**Galin, Pedro**

---

**Pedro Galin:** Abogado argentino. Consultor del Centro Internacional de Administración del Trabajo (CIAT/OIT)\*

---

*La popularidad del concepto de «sector informal urbano» (SIU) ha llevado a una utilización generalizada e inadvertida que frecuentemente conduce a confusiones. El trabajo tiene la intención de integrar las diversas acepciones, los problemas que involucran y las consecuencias que acarrearán, tanto de naturaleza conceptual como para el diseño de ejecución de políticas.*

El concepto de sector informal urbano se ha venido desarrollando desde hace casi 20 años. Originado en algunos estudios aplicados en Africa, fue ampliando su influencia desde 1972, a partir de una conferencia sobre el desempleo urbano en Africa, que tuvo largas repercusiones en los estudios latinoamericanos.

Desde entonces se han publicado varias bibliotecas sobre el tema y el concepto recoge diversas tendencias, ajustes, críticas y réplicas, que es casi imposible sintetizar.

En este documento se expondrán, en forma breve, tres orientaciones que nos parecen sustanciales:

a) la inspirada por el Programa Regional de Empleo de América Latina y el Caribe (PREALC)

b) la orientación neoliberal cuya expresión más conocida en el libro de Hernando de Soto, *El otro sendero*, y

c) la vertiente crítica del concepto, principalmente en las elaboraciones de algunos estudiosos del Programa Mundial de Empleo de la OIT y del Instituto Internacional de Estudios Laborales.

Valga aclarar desde ya que en un documento breve se esquematizarán las posiciones y resumirán algunas de las tendencias, y que otras ópticas se omitirán en beneficio de la brevedad.

### **PREALC**

El texto reciente más importante, que revisa algunas de las tesis iniciales, de Víctor Tokman, El sector informal urbano: quince años después, presenta los avances registrados en el análisis de este sector: la definición, su heterogeneidad y la unidad de análisis, o sea la vía de entrada para su estudio.

#### **La definición.**

El origen del sector informal está en los migrantes rurales que no podían encontrar trabajo en el «sector moderno». Frente a la necesidad de sobrevivir deben desempeñar cualquier actividad que les permita obtener un ingreso.

Estos migrantes, así como los que recién se incorporan al mercado de trabajo urbano, carecen de capital y de capacitación técnica. Por ello, las actividades que podrán realizar, determinan la primera característica del sector: la facilidad de entrada, por el poco capital comprometido y escasas habilidades exigidas. Esto a su vez determina que la división del trabajo sea rudimentaria.

La principal característica de las unidades de producción del sector es que no se comportan como empresas típicamente capitalistas.

Se sostiene que siendo escaso el capital fijo, no puede trasladarse de una rama a otra de producción, aunque la tasa alternativa de rentabilidad lo aconsejara. En las empresas no típicamente capitalistas existen patrones y empleados pero el propietario no busca maximizar su tasa de ganancia, sino simplemente obtener un ingreso mayor al que obtendría como simple asalariado, pero no cerrará sus puertas o cambiará su negocio por la existencia de tasas diferenciales de utilidad.

Sintetizando, para esta corriente, las principales características del sector informal urbano son: a) facilidad de entrada; b) poco capital; c) escasas calificaciones; d) rudimentaria división del trabajo; e) organización no capitalista de la producción (esta última la principal).

**La heterogeneidad del sector informal.**

Cuando se acuñó el concepto de sector informal urbano (SIU) se entendía que era de naturaleza homogénea. En la actualidad se admite que existen diversos segmentos dentro del sector.

Al considerarse que la forma de organización es la variable principal, se establece una diferencia entre las unidades que usan mano de obra asalariada o de familiares no remunerados y aquéllas que constituyen unidades unipersonales.

Tokman sostiene que los ingresos de los cuentapropistas del sector informal son inferiores a los de los asalariados de las empresas grandes del sector formal y similares a los de las pequeñas, analizando datos de Costa Rica y Colombia. En Perú, por el contrario, son más altos.

Los propietarios de talleres informales tendrían ingresos similares a los asalariados del sector moderno, y un 50% más altos, en promedio, que los ingresos de los asalariados informales.

Esto sugeriría que es válido el concepto de «sector» por la relativa homogeneidad de los ingresos.

**La unidad de análisis.**

Si bien sería legítima la concepción de sector, las diferencias en las formas de organización, así como las normas de determinación del ingreso, aconsejarían distinguir segmentos.

Tokman entiende que para diferenciar esos segmentos es conveniente otorgar mayor importancia al análisis de los individuos en el mercado de trabajo. En otros estudios se analizaba la heterogeneidad a nivel de las unidades de producción, o mercado de productos.

Se ejemplifica esta forma de análisis con su aplicación en Lima, donde se clasificaron las siguientes categorías principales:

- a) vendedores ambulantes de bienes y servicios, organizados y cuya demanda principal es la seguridad, pues necesitan un lugar protegido
- b) propietarios de talleres informales, cuya principal preocupación es el exceso de requisitos legales que obstaculiza la regularización de sus negocios con una tónica individualista

c) transportistas, propietarios de un automóvil o camión, también individualistas y con escasa organización

d) asalariados informales quienes perciben que su mayor necesidad es protección, ya que son inestables, tienen dificultades para sindicalizarse, no cuentan con seguridad social y perciben salarios inferiores a los legales.

### **El SIU y el ejército industrial de reserva.**

El pensamiento marxista había concebido al excedente de mano de obra como ejército industrial de reserva en el siglo XIX. La conceptualización del SIU (así como antes la de la marginalidad) considera que ese concepto de ejército de reserva no es aplicable a Latinoamérica, ya que una parte de la mano de obra ocupada en sector informal no sería «movilizable» (por restricciones de capacitación y falta de dinamismo del sector formal) y, por lo tanto, los salarios pagados en el sector moderno no serían afectados por ese excedente de mano de obra (una de las funciones principales de ese ejército industrial de reserva sería deprimir los salarios de los obreros estables).

### **Las políticas.**

En el texto de Tokman que estamos comentando se afinan y en parte rectifican propuestas anteriores de políticas.

En primer lugar, sostiene que la intervención estatal no está exenta de riesgos y frecuentemente se concibe de forma equivocada. Los programas de apoyo al SIU diseñados a nivel central no pueden ser mantenidos en el largo plazo: si se sostiene artificialmente a las microempresas, una vez que termina el programa se producen frustraciones y en términos relativos sus beneficiarios quedarían peor que antes. Sería necesario «dejarlos crecer en lugar de hacerlos crecer».

Por otra parte, en el apoyo a las unidades que emplean mano de obra asalariada se supone que el crecimiento de la empresa informal permitiría beneficiar también a sus trabajadores. La alta rotación del personal de las pequeñas empresas y el carácter frecuentemente clandestino de esos empleos conspirarían contra un aumento efectivo de salarios.

Esto conduce a dos consecuencias: las políticas no deberían sobreestimar su importancia y que por las diferencias de ingresos, el solo apoyo al SIU no puede constituir una política de corto plazo contra la extrema pobreza. Deberían tenerse en

cuenta, en el diseño de políticas, los intereses de los diversos segmentos del SIU tal como se distinguieran más arriba.

### ***La posición neoliberal***

El más famoso de los aportes de esta corriente tiene un origen peruano pero una amplia repercusión latinoamericana: se trata del libro de Hernando De Soto, *El otro sendero*.

### **Origen y definición.**

Respecto del origen del sector informal no existen mayores diferencias con la exposición del PREALC: es el excedente de mano de obra producido a partir de las migraciones, añadido al descenso de la mortalidad infantil y al crecimiento demográfico.

Pero la característica principal del SIU es diversa. Así, se entiende que la ciudad (Lima, en este caso específico, pero se extiende la apreciación a toda Latinoamérica) desde sus orígenes había sido un centro administrativo y religioso hostil hacia los migrantes, quienes advirtieron que el sistema legal les impedía incorporarse a las actividades sociales y económicas establecidas y era difícil acceder a la educación, la vivienda y sobre todo a la empresa y el trabajo. Las instituciones legales estaban diseñadas para aislar a los campesinos y proteger a los grupos dominantes. El número, complejidad y costo de los trámites necesarios para construir legalmente una vivienda, constituir una empresa o una línea de transporte, determinaron que los migrantes debieran hacerlo ilegalmente. Esto no significa que sean actividades ilegales por su naturaleza (como el contrabando o el narcotráfico), sino utilizando medios ilegales para satisfacer objetivos netamente legales. La característica principal de la «informalidad» es que se aparta de la normatividad legal establecida.

Las otras características como escaso capital, pequeño tamaño o dinamismo reducido no son consideradas características necesarias de la informalidad.

### **La unidad de análisis.**

En la perspectiva neoliberal, la unidad de análisis, o la vía de entrada son las actividades. La informalidad no es un sector preciso ni estático de la sociedad, «sino una zona de penumbra que tiene una larga frontera con el mundo legal donde los individuos se refugian cuando los costos de cumplir las leyes exceden a sus beneficios. La informalidad sólo en algunos casos implica incumplir todas las obligaciones legales: en la mayoría se desobedecen sólo algunas».

Respecto al cumplimiento de la legislación laboral: De Soto entiende que la informalidad tiene la ventaja de pagar remuneraciones frecuentemente más bajas y despedir a los trabajadores cuando se reduce la demanda, convirtiendo a los costos laborales en variables. A su vez, esto implicaría una desventaja, ya que le impediría acceder a la contratación del personal más calificado y tecnologías complejas.

### **La evocación histórica.**

La existencia de un sistema legal excluyente de los migrantes y privilegiado para ciertos grupos de poder, tal como el que Hernando De Soto diagnostica para América Latina, es similar, en su óptica, al mercantilismo previo a la Revolución Francesa o a la revolución rusa.

Este mercantilismo, sostiene El otro sendero, «por ser un sistema que consistía en el gobierno de un Estado reglamentario dependiente de élites privadas que se sustentaban en el privilegio estatal, el mercantilismo fue enérgicamente combatido tanto por Karl Marx, padre del comunismo, como por Adam Smith, padre del liberalismo económico».

A juicio de De Soto el mercantilismo peruano (y latinoamericano), atraviesa por una etapa de descomposición similar a la que caracterizó la declinación de los mercantilismos europeos.

Las vías abiertas serían la inglesa, que fue pacífica hacia una economía de mercado, o soluciones violentas del tipo de la rusa, la francesa o la española de la Guerra Civil. La sociedad, hastiada del Estado, sus trabas, reglamentaciones y privilegios, si viera obturada su natural espontaneidad capitalista creativa podría inclinarse a soluciones violentas.

### **Las políticas.**

Para evitar los riesgos enunciados, se debería integrar a formales e informales en un sistema legal único y que evite las discriminaciones, lo que implicaría quitar las restricciones improductivas al sistema legal incorporando a todos bajo una nueva formalidad.

Este objetivo debiera ser logrado a través de las siguientes medidas: a) simplificar normas, eliminando duplicaciones y reglamentaciones inútiles; b) descentralizar, transfiriendo responsabilidades a las autoridades regionales y locales; c)desregular, reduciendo facultades del Estado, incrementando las de los particulares.

### ***La vertiente crítica***

Los críticos del concepto de SIU señalan, en primer lugar, su estrecha relación con las concepciones dualistas: la oposición moderno-tradicional habría tomado con el SIU una nueva denominación, pero sería sustancialmente similar a sus antecedentes. La observación central a la concepción dualista es que «la oposición en la mayoría de los casos es solamente formal: de hecho, el proceso real muestra una simbiosis y una organicidad, una unidad en la que el llamado sector moderno crece y se alimenta de la existencia de los 'atrasados', si se quiere mantener la terminología»<sup>1</sup>.

Más específicamente, se anotan varias deficiencias en el concepto:

a) La clasificación es muy simple: la división en un número amplio de categorías podría dar a cada una mayor coherencia.

b) La división informal es lógicamente inconsistente en tanto diferentes variables son usadas para caracterizar una determinada actividad como informal, pero no existen actividad como informal, pero no existen criterios claros para clasificar las que poseen sólo algunas de las características (por ejemplo algunas son pequeñas pero muy rentables).

c) En muchos casos se asume que ambos sectores están drásticamente separados, cuando puede verificarse, en realidad, que son fluctuantes partes de un continuo.

d) Frecuentemente se cree que sería posible diseñar una única política para el conjunto del sector informal, tanto para artesanos como vendedores, etc.

e) Existe la tendencia a considerar que el SIU y los pobres urbanos son sinónimos. Desde luego, la correspondencia dista de ser exacta.

f) La clasificación es inaplicable a las personas que trabajan en los dos sectores a lo largo de su vida, su historia laboral u horas del mismo día. Dadas estas deficiencias, es frecuente que se considere que el dualismo formal-informal es incorrecto o totalmente inadecuado.

---

<sup>1</sup>Francisco de Oliveira, «A economía brasileira: crítica a razao dualista», Estudios CEBRAP, San Paulo, 1972.

Referencia histórica y teórica. Algunos de los intérpretes críticos encuentran un símil histórico de la Latinoamérica actual en la Europa de fines del siglo XIX: en los países no desarrollados se presentan condiciones similares a las de las primeras fases de la revolución industrial, cuando el capital devoraba generaciones enteras de trabajadores. En consecuencia, entienden que el concepto de ejército industrial de reserva es aplicable, esquematizando sus diversas categorías (ver Cuadro 1).

Cuadro 1

**Diferentes categorías del excedente de fuerza de trabajo**

Categoría:	Principal status laboral	Grupos principales
Latente	Inactivos.	Residentes rurales, mujeres casadas.
Flotante	Intermitente actividad.	Migrantes estacionales.
Activos	Trabajadores en búsqueda de empleo.	Jóvenes, campesinos sin tierra.
Empleados	Con empleo, en pequeños trabajos.	Migrantes, jóvenes.
Estandado	Con imposibilidad de encontrar empleo.	Sin educación, trabajadores en edad avanzada.

*Fuente: Guy Standing, Vulnerable Groups in Urban Labour Process, WEP, ILO, 1987.*

**Concepto alternativo.**

Los más recientes aportes de la corriente crítica sugieren como concepto alternativo al del SIU el de grupos vulnerables de trabajadores. Estos trabajadores pueden ser vulnerables por status laboral, como los eventuales, temporarios, aprendices, empleados domésticos, trabajadores a domicilio y trabajadores contratados. La tesis es que en muchas empresas «formales» una parte significativa de la fuerza de trabajo se encuentra «informalizada» y, en consecuencia, en una posición más vulnerable.

Se entiende asimismo, que la segmentación del mercado de trabajo que propone el concepto de SIU es horizontal (entre tipos de empresas) y es más adecuado visualizar una segmentación vertical, en la cual diferentes tipos de empresas («modernas» o «informales») usan formas desprotegidas de empleo, o grupos vulnerables de trabajadores.

**Medidas de política.**

Esta corriente considera que en todo proceso de urbanización de la fuerza de trabajo hay quienes ganan y otros sectores que enfrentan serias desventajas.

Cuadro 2  
**Esquema de las interpretaciones sobre SIU**

	<b>PREALC</b>	<b>Posición neoliberal</b>	<b>Vertiente crítica</b>
<b>Origen, concepto y características</b>	Migrantes rurales: excedente de fuerza de trabajo. Facilidad de entrada, poco capital, escasas calificaciones, rudimentaria, división del trabajo, <i>organización no capitalista de producción.</i>	Las ciudades, centro religioso y administrativo - hostil. Actividades legales, pero realizadas ilegalmente: se aparta de la normatividad establecida.	Dualista. a) Simplista. b) Lógicamente inconsistente. c) Partes de un continuo. d) No es posible diseñar una política única. e) SIU ≠ Pobres. f) Personas que trabajan 1/2T.
<b>Contexto teórico</b>	<i>El concepto de EIR (ejército industrial de reserva) no es aplicable, ya que los salarios pagados en el SIU no afectan el nivel de los salarios del sector formal.</i> (El EIR, en versión clásica tenía como objetivo el freno al incremento de los salarios).	Economía neoclásica	EIR Latente / flotante / intermitente.
<b>Similitudes históricas</b>	Original de los países dependientes y de América Latina en particular (% de independientes en la PEA).	Mercantilismo. <i>Elites</i> privadas que se oponían al libre mercado: sistema de privilegio.	Capitalismo del siglo XIX.
<b>Unidad de análisis</b>	En sus últimas versiones la unidad de análisis son los individuos en el mercado de trabajo. Distinguir: a) Vendedores ambulantes. b) Propietarios de talleres. c) Transportistas. d) Asalariados informales.	Actividades. No es un sector preciso, sino una zona de penumbra.	Las ambigüedades del concepto dificultan la aproximación empírica. El análisis debería ser multivariable.
<b>Políticas</b>	Los programas de apoyo al SIU: a) Son riesgosos y no deben sobreestimarse. b) No pueden ser mantenidos en el largo plazo: si se sostiene artificialmente a las microempresas, se frustrarán una vez retirado el apoyo. c) El solo apoyo al SIU no es una política contra la pobreza, porque el apoyo a las microempresas no ayuda a sus asalariados.	Sistema legal único: a) Simplificar normas. b) Descentralizar responsabilidades a autoridades locales. c) Desregular, reduciendo facultades legales del Estado.	Deberá protegerse a las categorías vulnerables de trabajadores: empleo doméstico, trabajadores a domicilio y asalariados de pequeñas empresas.

La protección social podría ayudar a grupos especiales de trabajadores, como los del empleo doméstico, los trabajadores a domicilio y asalariados de pequeñas empresas, en los que formas de acción protectora del Estado no serían costosas, requiriendo solamente la determinación estatal de efectivizarlas. Probablemente sería

más importante la acción a nivel local, pero la determinación política debería ser tomada al más alto nivel del Estado.

Esta tesis sostiene que los beneficiarios de la ausencia de protección son los que obtienen mayores ganancias de una fuerza de trabajo subremunerada o sobreexplotada, y los perdedores son tanto los no protegidos, cuyas condiciones de vida y salud son afectadas, y los trabajadores protegidos, porque su posición negociadora está erosionada por la vulnerabilidad de los no protegidos.

\*Las posiciones expresadas en este artículo no comprometen necesariamente las del CIAT.

### **Referencias**

\*De Oliveira, Francisco, A ECONOMIA BRASILEIRA: CRITICA A RAZAO DUALISTA. - Sao Paulo, Estudios CEBRAP. 1972;

Este artículo es copia fiel del publicado en la revista Nueva Sociedad N° 113 Mayo-Junio de 1991, ISSN: 0251-3552, <[www.nuso.org](http://www.nuso.org)>.