

# Revista de la CEPAL

*Secretario Ejecutivo*  
Gert Rosenthal

*Secretario Ejecutivo Adjunto*  
Andrés Bianchi

*Director de la Revista*  
Aníbal Pinto

*Secretario Técnico*  
Eugenio Lahera



NACIONES UNIDAS  
COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA Y EL CARIBE  
SANTIAGO DE CHILE, AGOSTO 1988

**SUMARIO**

La CEPAL en su cuadragésimo aniversario: continuidad y cambio. <i>Gert Rosenthal.</i>	7
La agricultura en la óptica de la CEPAL. <i>Emiliano Ortega.</i>	13
Las regiones como espacios socialmente contruidos. <i>Sergio Boisier.</i>	39
* Algunos alcances sobre la definición del sector informal. <i>Martine Guerguil.</i>	55
Cambios en los estilos de desarrollo en el futuro de América Latina. (Seminario en homenaje a José Medina Echavarría).	63
Medina Echavarría y el futuro de América Latina. <i>Adolfo Gurrieri.</i>	71
* Cultura política y conciencia democrática. <i>Enzo Faletto.</i>	77
Una esperanzada visión de la democracia. <i>Jorge Graciarena.</i>	83
El desafío ortodoxo y las ideas de Medina Echavarría. <i>Antibal Pinto.</i>	93
* Otra noción de lo privado, otra noción de lo público. <i>Antibal Quijano.</i>	101
Sentido y función de la Universidad: la visión de Medina Echavarría. <i>Aldo Solari.</i>	117
* Dilemas de la legitimidad política. <i>Francisco C. Weffort.</i>	125
* Los actores sociales y las opciones de desarrollo. <i>Marshall Wolfe.</i>	143
Publicaciones recientes de la CEPAL.	149

## Algunos alcances sobre la definición del sector informal

*Martine Guergil\**

Aunque se ha escrito mucho sobre el sector informal en América Latina a lo largo de los últimos quince años, el concepto de informalidad sigue teniendo un carácter más bien intuitivo que un claro contenido analítico. En el estudio pionero de la OIT sobre el tema se estableció la naturaleza eminentemente residual del sector informal, pero no se le fijó un marco analítico coherente ni un indicador estadístico apropiado. En los esfuerzos sucesivos que se han desplegado para lograr una definición más operacional del concepto de informalidad, dos enfoques han tenido la mayor difusión: el de la racionalidad productiva, elaborado por la OIT; y el de la ilegalidad, recientemente introducido en la región después de haber sido ampliamente utilizado en los países industriales. Se trata en efecto de dos conceptos concomitantes, cuyas coberturas y finalidades se traslapan sin igualarse. Cada uno de ellos se vincula con una preferencia ideológica propia, por lo que convendría utilizar una terminología distinta. Sin embargo, ninguna de esas dos definiciones cumple en forma satisfactoria con su propósito inicial de medir lo residual en la economía. Por lo tanto, el éxito que han tenido en la literatura económica se debe más al potencial que ofrecen para establecer un puente entre lo empírico y lo normativo en la ciencia económica, que a su capacidad operacional, que sigue siendo muy limitada.

\*Oficial de Asuntos Económicos de la Oficina de la CEPAL en Washington.

*The point is that the basic methodological element in economics, and all social science, is not the study but the story.*

Benjamin Ward\*

En años recientes, el sector informal ha generado inusitado interés en la América Latina. Son tan numerosos los estudios publicados al respecto en los más variados países de la región, que dicho sector, hasta hace poco tiempo descuidado por los círculos gubernamentales y financieros, ha sido incorporado en forma explícita en el diseño de la política económica de varios países y en los programas crediticios de diversos organismos multilaterales. A pesar de esta súbita popularidad, el concepto de informalidad sigue apareciendo como una idea intuitiva más que como un concepto claramente dilucidado. A esta confusión ha contribuido el hecho de que el sector haya sido designado con términos tan variados como informal, subterráneo, no registrado, no protegido, gris, entre otros. Además, pese a los numerosos estudios empíricos mencionados, las estimaciones disponibles respecto a su tamaño en la región varían ampliamente<sup>1</sup>. Por último, si bien se reconoce en todos los trabajos recientes la expansión de este sector en la mayor parte de las economías latinoamericanas, algunos ven en ese fenómeno un efecto negativo de la crisis externa, mientras que otros alaban dicha expansión como reflejo del espíritu empresarial; existe asimismo un sinnúmero de posiciones intermedias. No es entonces de sorprender que sean igualmente divergentes las conclusiones acerca de las políticas que deben aplicarse al respecto.

Tal heterogeneidad de enfoques sobre un mismo concepto no hace sino reflejar el uso de definiciones distintas. En efecto, las investigaciones realizadas suelen empezar con una definición propia del objeto del estudio, como si se tratara de un concepto recientemente introducido. No es ése el caso, sin embargo, pues hace ya más de quince años que se publicó el famoso

\**What's Wrong With Economics?* Basic Books, Nueva York, 1972.

<sup>1</sup>En el caso del Perú, país latinoamericano cuyo sector informal ha sido más estudiado, las estimaciones van desde 20% de la fuerza de trabajo y 7% del producto (PREALC, 1986) hasta 48% de la fuerza de trabajo y 39% del producto (De Soto, 1986).

informe de la OIT sobre la situación del empleo en Kenya, que suele ser considerado como el estudio pionero de las investigaciones sobre el sector informal<sup>2</sup>. Además, casi nadie discute en la actualidad su existencia, y tanto el término como el concepto ya han ganado amplio reconocimiento en la literatura económica<sup>3</sup>. El acuerdo, sin embargo, no va más allá de algunas características observadas empíricamente.

Las opiniones divergen ampliamente, en cambio, cuando se intenta definir el contenido analítico del concepto de informalidad. No obstante, dos enfoques han alcanzado mayor impor-

tancia y difusión en la región. Por ello, en las páginas siguientes se pasará revista a los aspectos conceptuales asociados con estas dos líneas de análisis principales, a fin de evaluar la relevancia que pueden tener para el estudio de las economías y la elaboración de políticas en la América Latina actual. No se trata, sin embargo, de una revisión exhaustiva de las publicaciones existentes. El propósito de este artículo consiste más bien en ofrecer una visión sintética de las dos principales definiciones alternativas del sector informal, por lo que el análisis se limitará a los aspectos que han tenido mayor difusión.

## I

El concepto de sector informal fue utilizado por primera vez por la Oficina Internacional del Trabajo (OIT) en 1972, en un informe sobre el problema del empleo en Kenya (OIT, 1972). Los expertos de ese organismo constataron la existencia de un grupo creciente de "ocupados pobres", que no cabían en ninguno de los grupos de la clásica dicotomía entre sector moderno y sector tradicional, pues aunque por el tipo de empleo y ubicación pertenecían al sector moderno, tenían un ingreso apenas superior al del sector tradicional. En un estudio más pormenorizado de dicho grupo se comprobó que era numeroso y que su contribución al producto nacional estaba lejos de ser despreciable. Por otra parte, sus actividades mostraban una dinámica propia tal que contra-

decía el enfoque dominante según el cual habrían de desaparecer progresivamente frente al efecto de filtración (*trickle-down*) de los beneficios del crecimiento hacia los estratos más pobres. A dicho grupo de actividades se le llamó sector informal, a la vez que se destacó la necesidad de integrarlo en forma activa a las políticas de desarrollo.

Inicialmente este sector fue definido mediante una suma de características empíricamente observadas: empresas de tamaño pequeño, que funcionaban en mercados abiertos, competitivos y no regulados, con recursos locales y tecnologías adaptadas, de uso intensivo de mano de obra. El sector formal, a su vez, se definió con la suma de las características exactamente opuestas. Evidentemente, un conjunto de rasgos tan variados no constituye un marco conceptual coherente; más bien, reúne en la definición del concepto ciertas características básicas con otras conexas y hasta secundarias, como si fuesen equivalentes desde el punto de vista teórico. Sin embargo, en el informe sobre el empleo en Kenya se logró formular con mayor claridad algunas percepciones subyacentes acerca de la existencia del sector informal, con lo que se dio un primer paso hacia la definición de un nuevo concepto.

Aunque la definición estaba muy marcada por el caso específico de Kenya, y era todavía analíticamente muy imprecisa, la expresión "sector informal" tuvo rápida acogida. El término apareció en numerosos estudios tanto econó-

<sup>2</sup>En sentido estricto, hay que reconocer que fue el antropólogo K. Hart quien empleó por primera vez el término "oportunidades informales de ingreso" (Hart, 1973, estudio presentado en septiembre de 1971 en una conferencia del Instituto de Estudios del Desarrollo de la Universidad de Sussex). Sin embargo, el informe de la OIT (OIT, 1972) hizo un análisis más estrictamente económico del concepto, que además alcanzó mayor difusión académica.

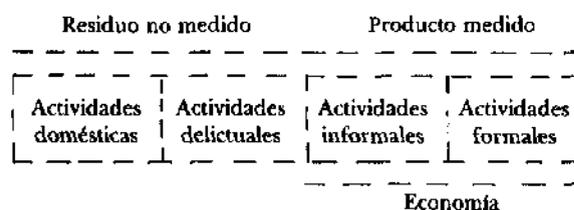
<sup>3</sup>Los economistas marxistas no reconocen el sector informal como concepto analítico válido, aunque estudian en forma separada las actividades usualmente clasificadas como parte de ese sector. El análisis marxista asimila dichas actividades a formas precapitalistas de producción. Ellas se ven entonces incluidas en un *continuum* económico único, dominado por el capitalismo, con lo que se encuentran en situación de dependencia absoluta respecto de aquél. Para una discusión más detallada de la posición marxista, véanse De La Piedra, 1986, y Guerry, 1987.

micos como sociológicos, antropológicos, y otros. Pero todos empezaban planteando su propia definición del concepto. Ello, porque cada uno de los criterios señalados en el informe de la OIT puede ser usado, sólo o en combinación con otros, para definir una cobertura específica del sector informal, y así ocurrió efectivamente. Como era de esperar, los resultados de dichos estudios y sus consecuencias para las políticas fueron igualmente diversificados.

No obstante, algunos criterios han sido aceptados en general como bases para una definición económica del sector informal. El punto de partida es su carácter residual, en el sentido de que se trata de actividades económicamente productivas que por alguna razón no suelen registrarse mediante las técnicas de medición tradicionales. Otro punto de acuerdo general es que quedan excluidas las actividades delictuales y las actividades domésticas, por razones de convenciones éticas y de contabilidad económica. Si bien este punto ha suscitado muchas polémicas tanto en economía como en las demás ciencias sociales<sup>4</sup>, (Tanzi, 1983; Miller, 1987), existe acuerdo tácito en excluir esas actividades del sector informal cuando se emprenden estudios relacionados con el diseño de la política económica.

Los criterios mencionados constituyen puntos de vista "restrictivos", en el sentido de que definen los límites del sector informal en contraposición con otras actividades. De este modo se delimita implícitamente el espacio económico total más que el sector informal propiamente dicho (gráfico 1). El espacio así determinado constituye una base válida para formular definiciones divergentes y hasta contradictorias del concepto de informalidad. Aun así, el carácter residual es uno de los criterios esenciales para definirlo, a la vez que explica buena parte del éxito que dicho concepto ha tenido en la literatura económica. Efectivamente, el carácter residual del sector infor-

Gráfico 1  
DEFINICION DE LOS LIMITES DEL OBJETO  
ECONOMICO



mal permite establecer un puente entre la tradición contable, empírica, y la tradición normativa en la ciencia económica. El sector informal, al reunir en un mismo concepto lo "no medido" con lo "no normado", tiene potencial suficiente para resolver en forma simultánea los dos principales obstáculos que plantea con la economía tradicional: el conocimiento incompleto de la realidad y la consiguiente incapacidad para conceptualizar el fenómeno en forma apropiada.

Así definida, sin embargo, la informalidad equivale a un concepto comprensivo, que se presta a variadas definiciones pero que todavía es demasiado amplio para ser útil tanto al nivel empírico como al nivel analítico.

Para disponer de una concepción del sector informal que sea operacional, se necesita incorporar un criterio positivo que permita a la vez dar al fenómeno una dimensión analíticamente coherente, y vincularlo con indicadores de medición empírica. De los diversos estudios empíricos llevados a efecto en la década pasada han surgido varias definiciones tentativas. Dentro de los múltiples enfoques adoptados, dos merecen especial atención, en la medida que han servido como puntos de referencia implícitos o explícitos para la gran mayoría de los estudios realizados: el enfoque de la racionalidad productiva y el enfoque de la ilegalidad.

<sup>4</sup>A la polémica teórica se suman además problemas prácticos de medición especialmente agudos en los países en desarrollo, en particular en los intentos por diferenciar en forma precisa lo delictual de lo no delictual cuando lo primero llega a tener una dimensión y un peso inusitados, como es el caso

del tráfico de drogas en algunos países de la región; y en la separación entre actividades domésticas estrictamente privadas (como cocinar y criar niños) y actividades domésticas productivas pero no remuneradas (contribución de los familiares).

## II

La OIT, y al nivel regional el programa Regional del Empleo para América Latina y el Caribe (PREALC), sentaron las bases para una definición del sector informal como la suma de actividades caracterizadas por una lógica de producción propia y distinta de la vigente en la parte visible de la economía (PREALC, 1981; Sethuraman (comp.), 1981 y Tokman, 1987). Se define pues el sector informal como la suma de las actividades realizadas por empresas organizadas de acuerdo con una racionalidad económica particular, cuyo objetivo es garantizar la subsistencia del grupo familiar. Dicha racionalidad difiere de la vigente en el sector formal (capitalista), cuya motivación esencial es la acumulación.

La racionalidad particular del sector informal es considerada, entonces, como la fuente lógica de sus demás características. El objetivo de su actividad determina en gran medida la organización de la producción (elección de sectores del mercado abiertos o poco restringidos, uso intensivo de mano de obra) y sus principales características (escasa productividad y bajo nivel de ingreso).

Por otra parte, el enfoque de la racionalidad productiva enfatiza la perspectiva ocupacional, hecho lógico si se tiene en cuenta que fue inicialmente desarrollado en el seno de la OIT para su programa de empleo mundial. Según este enfoque, las causas de que haya surgido el sector informal están íntimamente relacionadas con el mercado laboral y la distribución del ingreso. El sector informal es concebido como el resultado de la aparición de un "excedente de mano de obra" con respecto al empleo del sector formal, constituido en su mayoría por migrantes rurales que no pueden encontrar trabajo en el sector urbano moderno y discurren maneras de desempeñar cualquier actividad que les permita recibir un ingreso. En forma simétrica con ese enfoque inicial, las soluciones a los problemas del sector informal suelen buscarse en el ámbito de las políticas de empleo y de ingresos.

Si bien no se ha llegado a un acuerdo explícito al respecto, y las discusiones analíticas siguen alimentando a buena parte de la literatura, el enfoque de la racionalidad productiva ha alcanzado una aceptación bastante amplia por parte

de los investigadores del sector informal en los países en desarrollo<sup>5</sup>. Sin embargo, en varios estudios recientes sobre este sector en los países latinoamericanos, se ha utilizado una nueva definición; el sector informal como conjunto de actividades ilegales —en el sentido de que no cumplen con las reglamentaciones establecidas en el ámbito económico, sean éstas fiscales, laborales, sanitarias, o de otro tipo (CEESP, 1987; De Soto, 1986; ILD, 1987; ILDV, 1987 e IDEC, 1987). La ilegalidad pasa entonces a ser la característica principal, y sobre esa base se definen los demás aspectos de la informalidad. En el enfoque anterior, por el contrario, la ilegalidad era una característica conexas de la informalidad, posiblemente frecuente, pero de ningún modo esencial. Asimismo, y a diferencia del enfoque de la racionalidad productiva, el de la ilegalidad supone que las empresas formales e informales funcionan según racionalidades económicas idénticas, y que la única distinción entre ellas es su condición legal, lo que a su vez provoca diferencias en el acceso a los recursos y a los mercados.

Según este segundo enfoque, la aparición de actividades productivas "ilegales" se debe a las imperfecciones del sistema impositivo y de las disposiciones vigentes. Al contrario de lo que ocurre en el enfoque de la racionalidad productiva, no se consideran como causas del surgimiento del sector informal ciertos factores inherentes a las estructuras económica y social existentes, sino las políticas aplicadas. Estos dos enfoques llegan entonces a conclusiones diametralmente opuestas. Como se mencionó antes, las primeras investigaciones sobre el sector informal nacieron explícitamente del desencanto con los supuestos

<sup>5</sup>Aunque aceptan que la racionalidad productiva es una característica básica, algunos autores otorgan gran importancia al análisis del mercado laboral correspondiente (Tokman, 1987), mientras que otros consideran el sector informal como un sector con su propia dinámica (De La Piedra, 1986). También existen desacuerdos respecto a la elección de una unidad de análisis apropiada, ya se trate de empresas, individuos u hogares; al grado de autonomía o de dependencia del sector informal respecto a las fluctuaciones de las actividades formales; a los modos de ajuste del sector informal y a su comportamiento en el ciclo económico de corto plazo, etc. Para una mayor discusión al respecto, véanse Raczynski, 1977; De La Piedra, 1986; Miller, 1987, y Tokman, 1987.

beneficios del efecto de filtración (*trickle-down*) del desarrollo hacia los sectores más pobres, por lo que procuraban orientar, y por ende justificar, la intervención del Estado en ciertas áreas (OIT, 1972, pp. 305-503; Sethuraman, 1976, p. 69). En cambio, en estudios recientes, sobre la economía ilegal en el mundo en desarrollo se aboga por que el derecho "refleje la realidad [informal] y deje funcionar ...la economía espontáneamente surgida del pueblo" (De Soto, 1986, p. 299), con lo cual se propone la desreglamentación de los mercados y el retiro casi completo del Estado.

El enfoque de la ilegalidad, aunque de introducción reciente en los estudios sobre América Latina, ha gozado de mucha influencia en los análisis del sector informal en las economías industriales, tanto en las de libre mercado como en

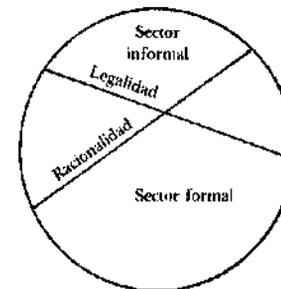
las centralmente planificadas<sup>6</sup> (Tanzi, 1982; Alessandrini, J. Dallago, 1986). La aplicación del mismo marco teórico a regiones distintas ha dado lugar, sin embargo, a algunas diferencias. La primera, se refiere a la terminología: en los países industriales, el conjunto de las actividades ilegales con frecuencia ha sido denominado "economía subterránea", aunque tampoco hay consenso al respecto. Por otra parte, quienes han investigado la ilegalidad en esos países suelen abogar por el perfeccionamiento del marco regulador, con miras a aumentar su eficiencia, más que por su desmantelamiento. Dichos estudios a menudo han sido liderados por las propias autoridades económicas, con lo que la ilegalidad económica se ha convertido en un referente importante, sobre todo en el diseño de la política fiscal.

### III

Los dos enfoques dominantes en el análisis del sector informal, que se han reseñado, se caracterizan más por sus diferencias que por sus similitudes. Así, puesto que se traslapan parcialmente, las dos definiciones no tienen la misma cobertura (gráfico 2). Las actividades desempeñadas para generar un ingreso familiar básico tienen alta probabilidad de ser ilegales, aunque algunas (como por ejemplo el servicio doméstico remunerado) pueden ser completamente legales. En forma análoga varias actividades se realizan al margen de la legislación fiscal a fin de aumentar la ganancia sea ésta de la empresa o del individuo, conforme a la clásica lógica capitalista.

Las divergencias son igualmente notorias cuando se trata de formular recomendaciones sobre las políticas que deben aplicarse. En efecto, cada una de las definiciones utilizadas varía en función de la finalidad práctica de la investigación. Resulta lógico que cuando se procura mejorar la estructura impositiva, se estudien las actividades desempeñadas al margen de ella; asimismo, la búsqueda de un aumento en la productividad del trabajo requiere mejor conocimiento de las actividades de menor productividad. Dicha finalidad, sin embargo, no ha sido definida al margen de toda influencia ideológica. Como lo ha señalado Fishlow, las "creencias adelantadas" sirven para identificar tanto los problemas como las soluciones en la economía política (Fishlow,

Gráfico 2  
DIVISION DEL OBJETO ECONOMICO



1985). Es decir, la preferencia ideológica de los economistas influye implícitamente en los criterios elegidos para definir un concepto y los problemas conexos, como asimismo, para determinar los instrumentos cuyo uso preconizan para la solución de estos últimos.

Las preferencias implícitas en cada definición del sector informal son relativamente claras. El enfoque de la racionalidad productiva corresponde a la posición keynesiana, dominante en el mundo occidental de la postguerra. Dicho enfo-

<sup>6</sup>Tanzi, 1983, considera las formas potenciales de la ilegalidad en los países en desarrollo, pero hasta la fecha se han realizado pocos estudios empíricos.

que se fundamenta en la confianza en el papel contracíclico y reasignador de recursos del Estado, razón por la cual recomienda una política basada en el manejo de la demanda agregada. En cambio, el enfoque de la ilegalidad se asocia más bien con la posición clásica tradicional, y más recientemente, con las tesis de la teoría de la oferta (*supply-side economics*). Su fundamento esencial es la creencia de que los recursos son asignados en forma más eficiente cuando los mercados pueden funcionar libremente, sin regulación o intervención del Estado. La diferencia entre las dos posiciones se confirma al comparar las políticas propuestas. Una se centra en la acción del Estado para lograr cambios en la distribución del ingreso y, por consiguiente, en la estructura de la demanda de bienes y servicios. La otra, prefiere actuar sobre la oferta de los factores de producción y los niveles de inversión por medio de la reducción de la carga impositiva (directa e indirecta), y por lo tanto, de la influencia del Estado.

Por ende, las diferencias entre los dos enfoques justifican, sin duda alguna, el uso de una terminología distinta —es decir, el empleo de términos relativos al concepto propiamente tal, más que al universo geográfico del estudio. Lo lógico sería utilizar la expresión “sector informal” para referirse al enfoque que aquí se ha dado en llamar de la racionalidad productiva, mientras que el término “economía subterránea” parecería corresponder al conjunto de actividades desarrolladas en forma ilegal, aunque no delictual. Ello no significa que un enfoque sea más útil, más eficiente o más realista que el otro, pero obviamente tanto los estudiosos del tema como sus lectores se beneficiarían con una mayor precisión conceptual y terminológica.

Ahora bien, los dos enfoques siguen compartiendo el propósito inicial de medir y conceptualizar lo “residual” en la economía. Desafortunadamente, ninguna de las dos definiciones examinadas cumple con ese propósito en forma completamente satisfactoria. Como ya se mencionó, para dar una dimensión realmente operacional al concepto inicial, se necesita un criterio positivo que permita definir un marco analítico y un indicador de medición. Ninguno de los dos criterios revisados ha logrado cumplir con ese doble propósito en forma convincente. El criterio de la racionalidad productiva, aunque coherente al ni-

vel analítico, no proporciona elementos suficientes para un estudio empírico satisfactorio. De hecho, ha resultado imposible asociar este concepto con un indicador estadístico que pueda ser incorporado en la contabilidad macroeconómica. Por esta razón, en los estudios empíricos del sector informal según ese enfoque se ha tenido que depender de encuestas cualitativas específicas, e incluso en la mayoría de los casos se han adoptado otros indicadores, como el tamaño de las empresas, el nivel de ingresos o el número de horas trabajadas. Las conclusiones analíticas han pasado entonces a depender de categorías conexas (el conjunto de las pequeñas empresas, la pobreza o el subempleo), sin que se haya logrado identificar el sector informal con alguna categoría de la realidad económica.

A la inversa, el enfoque de la ilegalidad, aplicado a los países latinoamericanos, ha adolecido de una aguda deficiencia analítica. Aunque se han utilizado diversas técnicas de medición de la ilegalidad, inicialmente desarrolladas en los países industriales, su aplicación no siempre ha ido acompañada de esfuerzos de conceptualización propios que hubiesen permitido su adaptación a la realidad específica de la región. El uso de conceptos y metodologías elaboradas a base de estudios empíricos de los países industriales, y su extrapolación sin demasiadas modificaciones a las economías en desarrollo es una práctica cuestionable. Aunque en teoría existen principios y problemas económicos “universales”, en la práctica no resultan tan uniformes como pudiera creerse (Wilber y Harrison, 1978). En efecto, buena parte de los “problemas” económicos no se materializan de la misma manera en todos los países, ni en todas las regiones, ni menos aún en todos los sistemas económicos. A su vez, en la mayoría de los estudios sobre la ilegalidad en las economías industriales se ha debido realizar un esfuerzo de conceptualización del papel específico del Estado, y en forma simultánea, de los indicadores y de las técnicas de medición correspondientes. Aunque los estudios más conocidos se han efectuado en relación con las economías centralmente planificadas, incluso en el análisis de las economías industriales se han examinado en detalle las diferencias conceptuales entre la ilegalidad económica en los Estados Unidos y su modalidad equivalente en Europa occidental (Alessandrini y Dallago, 1986; Tanze, 1982).

La ausencia de esfuerzos similares en el caso de los países en desarrollo supone varios problemas. El primero se refiere al marco de referencia. Como es obvio, el papel del Estado no es el mismo en el Tercer Mundo que en las economías industriales. Sin embargo, en la mayoría de los estudios sobre la ilegalidad en América Latina no se define ese papel con precisión, lo que hace que se caractericen por contener un excesivo sesgo contra la intervención estatal, a la cual atribuyen todas las distorsiones observadas. Esos estudios no contribuyen en forma constructiva a reevaluar el papel de un "Estado efectivo desarrollista" (Fishlow, 1985, p. 162), tema que es parte esencial de la actual renovación del pensamiento económico de la región (Fishlow, 1985).

A la falta de rigor en la definición del problema, se suma la inadecuación del indicador utilizado. El concepto de desempleo abierto, por ejemplo, es un indicador de los problemas ocupacionales ampliamente aceptado en los países industriales. Sin embargo, no tiene el mismo significado en las economías del Tercer Mundo. Así, dos elementos similares en apariencia pueden cumplir funciones distintas según el contexto en que se utilicen. La consecuencia lógica es que se necesitan indicadores distintos para evaluar realidades diferentes, si no se quiere caer en el estereotipo. Ahora bien, los indicadores utilizados en los estudios sobre la ilegalidad en nuestros países son un tanto inadecuados para estudiar la realidad considerada. Cabe dudar que un indicador elaborado en función de una estructura de regulación a la vez amplia y coercitiva tenga

el mismo significado cuando se aplica a países en los cuales la base impositiva es demasiado estrecha y la función coercitiva es débil. La cantidad de leyes y de organismos encargados de aplicarlas no sirve como indicador del grado de regulación de una economía si no se considera al mismo tiempo el grado de cumplimiento efectivo de esas leyes. Es decir, hay que distinguir entre la reglamentación teórica y la reglamentación efectiva; la primera depende de la estructura legal, la segunda de la capacidad de hacer cumplir las leyes. En efecto, en un país puede existir, en teoría, gran cantidad de disposiciones legales, pero hasta que éstas no sean aplicadas con esmero, tendrá un grado de regulación efectiva bajísimo. Tal es, de hecho, el caso de la mayoría de los países de la región. Dicho aspecto despoja al concepto de "norma" de su calidad de indicador, en la medida que lo teóricamente ilegal pasa a ser la práctica diaria. La categoría así definida resulta, por lo tanto, tan amplia que no cumple con su propósito inicial de medición.

Pese a esas consideraciones, el enfoque de la ilegalidad mantiene su potencial analítico en las economías en desarrollo. No cabe duda que el elevado grado de evasión fiscal, el contrabando, y otras formas de "ilegalidad económica" forman parte del panorama latinoamericano y en consecuencia merecen atención. Por lo tanto, cualquier estudio al respecto debe ir precedido de un esfuerzo por definir tanto los conceptos como los instrumentos que permita su uso efectivo para un mejor diseño de la política económica de la región.

## IV

### Reflexiones finales

Como se mencionó al inicio de este artículo, el concepto de sector informal ha tenido un éxito casi continuo a lo largo de los últimos quince años. Sin embargo, ello se debe más a las perspectivas abiertas por el planteamiento inicial que al desarrollo conceptual que ha tenido con el tiempo. El intento inicial de establecer un puente entre lo medido y lo normado, lo real y lo moral, lo empírico y lo normativo, ha hecho que el con-

cepto de informalidad se haya tornado atractivo desde los puntos de vista más diversos y para los propósitos más variados. Por otra parte, ese tipo de concepto es un instrumento ideal para identificar las ideas "emergentes", y para hacer que afloren las preocupaciones latentes en los círculos académicos y gubernamentales. No debe entonces sorprender que en torno a ese concepto haya cristalizado en forma evidente la fragmen-

tación del pensamiento económico en la región anotado en otros estudios. "No existe una sola descripción objetiva de las relaciones económicas subyacentes sobre la cual pueden ponerse todos de acuerdo" (Fishlow, 1985, p. 163). Al mismo tiempo, el cambio de enfoque respecto a las políticas sobre el sector informal, que significó pasar de una política de intervención a una de *laissez faire*, refleja la influencia en el pensamiento económico de la recesión por la que América Latina atraviesa actualmente. En un período de crecimiento, el problema equivalía a incorporar sectores aparentemente rezagados a los beneficios del desarrollo; en un período recesivo, en cambio, se busca en las áreas aparentemente más dinámicas una vía de salida para la propia economía formal. Dada además la presente reducción del financiamiento externo, "lubricante" clásico del desarro-

llo, un modo de crecimiento "espontáneo", no dependiente de la ayuda externa, tiene innegables atractivos.

En principio, la continua ampliación de los enfoques disponibles no puede sino tener un efecto positivo en el pensamiento económico de la región. En cambio, la proliferación de enfoques alrededor de un mismo concepto no permite realizar esfuerzos de definición más acabados, si el propósito final de los estudios es la elaboración de políticas apropiadas. Por ello, no se puede sino deplorar que a pesar de los numerosos estudios acumulados en los últimos quince años, y de la publicidad concedida a algunas publicaciones recientes sobre el tema, el concepto de sector informal siga careciendo de una definición realmente operacional.

### Bibliografía

- Alessandrini, Sergio y Bruno Dallago (1986): *The Unofficial Economy. Consequences and Perspectives in Different Economic Systems*. Brookfield, Vt: Gower Publishing Ltd.
- Centro de Estudios Económicos del Sector Privado (CEESP) (1987): *La economía subterránea en México*. México, D.F.: Editorial Diana.
- De La Piedra, Enrique (1986): El sector informal urbano: la inconsistencia del paradigma convencional y un nuevo enfoque. *Apuntes*, N° 18. Lima, Primer semestre.
- De Soto, Hernando (1986): *El otro sendero. La revolución informal*. Lima: Editorial El Barranco.
- Fishlow, Albert (1985): El estado de la ciencia económica en América Latina. *Progreso económico y social en América Latina. Informe 1985*. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C.
- Guerry, Chris (1987): Developing economies and the informal sector in historical perspective. *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, N° 493, septiembre.
- Hart, Keith (1973): Informal income opportunities and urban employment in Ghana. *Journal of Modern African Studies*, vol. 11, marzo.
- IDEC (Instituto de Estudios Contemporáneos) (1987): *Readings on Informality in Argentina*. Documento presentado a la conferencia sobre el sector informal organizada por el Centro para la Empresa Privada Internacional (CIPE), y la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) en Washington, D.C., octubre de 1987.
- ILD (Instituto Libertad y Democracia), Lima, Perú (1987): *Methodological and Conceptual Framework Used by ILD in its Research on Informal Economic Activity*. Documento presentado a la conferencia sobre el sector informal organizada por el Centro para la Empresa Privada Internacional (CIPE) y la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) en Washington, D.C., octubre de 1987.
- ILDV (Instituto Libertad y Democracia de Venezuela) (1987): *The Informal Sector in Venezuela*. Documento presentado a la conferencia sobre el sector informal organizada por el Centro para la Empresa Privada Internacional (CIPE) y la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) en Washington, D.C., octubre de 1987.
- Miller, S.M. (1987): The pursuit of informal economies. *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, N° 493, septiembre.
- OIT (Oficina Internacional del Trabajo) (1972): *Employment, Incomes and Equality. A Strategy for Increasing Productive Employment in Kenya*. Ginebra: OIT.
- PREALC (Programa Regional del Empleo para América Latina y el Caribe) (1981): *Sector informal: funcionamiento y políticas*. Santiago de Chile: PREALC (2ª impresión).
- \_\_\_\_\_ (1986): *Creación de empleo productivo. Una tarea impostergable*. Serie Documentos de trabajo, N° 280, Santiago de Chile: PREALC.
- Raczyinski, Dagmar (1977): *El sector informal urbano: interrogantes y controversias*. Serie Investigaciones sobre empleo, N° 3, Santiago de Chile: PREALC.
- Sethuraman, S.V. (1976): El sector urbano no formal: definición, medición y política. *Revista internacional del trabajo*, vol. 94, N° 1. Julio-agosto.
- \_\_\_\_\_ (comp.) (1981): *The Urban Informal Sector in Developing Countries: Employment, Poverty and Environment*. Ginebra: OIT.
- Tanzi, Vito (1983): *La economía subterránea. Causas y conse-*

- cuencias de este fenómeno mundial. *Finanzas y desarrollo*, vol. 20, N° 4. Diciembre.
- (comp.) (1982): *The Underground Economy in the United States and Abroad*. Lexington, Mass.: Lexington Books.
- Tokman, Victor (1987): El sector informal quince años después. *El Trimestre económico*, vol. 54, N° 215. Julio-septiembre.
- Wilber, Charles K. y Robert S. Harrison (1978): The methodological basis of institutional economics: pattern model, storytelling, and holism. *Journal of Economic Issues*, vol. 12, N° 1. Marzo.