



Economía Popular

Algunos retos de la inclusión

Juan Uslar Gathmann*

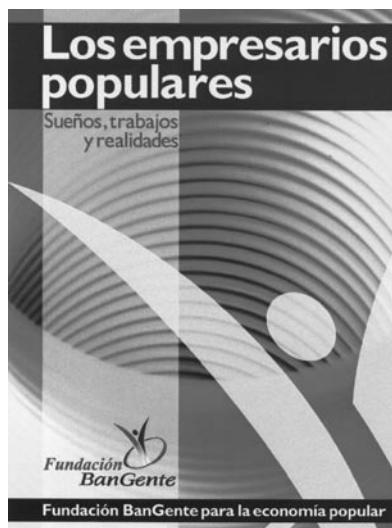
En este papel de trabajo vamos a proponer una visión sobre lo que se denomina economía informal para, desde allí, introducir una reflexión sobre las políticas públicas que propician (en mayor o menor medida) inclusión, prosperidad y crecimiento, y también sobre el papel real de servicios bancarios formales como camino para tender puentes que permitan que algunos de quienes están "excluidos" de la economía formal, puedan iniciar el tránsito a la formalidad. Hacer esto va a requerir también de una cierta "desconstrucción" del discurso de la exclusión.

La Organización de las Naciones Unidas en septiembre de 2000 acordó ocho objetivos a ser logrados antes del año 2015, que tienen que ver con la reducción de la pobreza extrema y con las condiciones que deben existir para que esto pueda lograrse, lo que incluye políticas públicas en las áreas de la educación, la salud y el ambiente, pero también la promoción del comercio equitativo y el involucramiento del sector privado, además de los gobiernos, en el logro de muchos de estos objetivos.

Los avances en la reducción de la pobreza extrema han sido contundentes en el este y el sur de Asia, gracias a los motores de crecimiento económico que son China e India. América Latina y la África subsahariana dejan mucho que desear, por el contrario.

El año 2005 fue declarado por las Naciones Unidas el año internacional de las microfinanzas pues, como lo dice Mark Malloch Brown, administrador del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, "la microfinanza es mucho más que un simple instrumento de generación de ingresos, dado que empodera a la gente pobre, y particularmente a las mujeres, y se ha convertido en uno de los mecanismos clave para el logro de los objetivos del milenio, y específicamente de sobrepasar la meta de reducir a la mitad los niveles de pobreza extrema y hambre" (http://www.yearofmicrocredit.org/docs/MF_MDGs.pdf)

En este papel de trabajo vamos a proponer una visión sobre lo que se denomina economía informal



La economía informal, para efectos prácticos, es la respuesta espontánea de la gente ante un sistema o una sociedad que no provee suficientes plazas de empleo formal, u oportunidades de convertirse en empresario formal.

para, desde allí, introducir una reflexión sobre las políticas públicas que propician (en mayor o menor medida) inclusión, prosperidad y crecimiento, y también sobre el papel real de servicios bancarios formales como camino para tender puentes que permitan que algunos de quienes están “excluidos” de la economía formal, puedan iniciar el tránsito a la formalidad. Hacer esto va a requerir también de una cierta “deconstrucción” del discurso de la exclusión.

América Latina exhibe niveles enormes de desempleo y de subempleo, y dentro de las estrategias que se han propuesto para aliviar la pobreza y fortalecer al individuo como garante de su propio futuro, destaca la de los programas orientados al llamado “microempresario” y, dentro de estos, los de dotación de servicios financieros y especialmente crédito por parte de bancos privados. Sin embargo, estos programas pueden ser más o menos exitosos en la medida en que el entorno macroeconómico y político permita que esa gente emprendedora prospere y sea incluida eventualmente dentro de la economía formal.

La economía informal, para efectos prácticos, es la respuesta espontánea de la gente ante un sistema o una sociedad que no provee suficientes plazas de empleo formal, u oportunidades de convertirse en empresario formal. En otras palabras, este fenómeno de economía informal, o economía popular como también se le llama, es una solución a la que llega la gente para tratar de proveerse el sustento familiar que no puede obtener de otra manera. Estamos hablando aquí tanto de la empresa agrícola informal que llamamos conuco, como de las actividades de comercio, servicios y producción que no se encuentran registradas como empresas en un registro mercantil. Son por lo tanto personas que, como mínimo, se emplean a sí mismas, pero cuyos ingresos provienen de una multiplicidad de clientes, y no de un patrono único.

Definida la economía informal de esta manera, vale decir, enfocando en los “patronos” o “empresarios

populares” y no en sus empleados, o en quienes aún trabajando por cuenta propia, lo hacen para un solo patrono (conserjes, personal de servicio, por ejemplo), se puede entender el tema de la “exclusión” de una manera más útil para la elaboración de políticas públicas que apoyen la generación masiva de empleos, a través del apoyo a quienes quieren emprender y generar empleos, comenzando con el suyo propio.

Así pues, más allá de una discusión general sobre los orígenes del fenómeno mismo de la economía informal, que han sido abundantemente repertoriados, donde destacan causas frecuentemente generadas y magnificadas por los propios Estados, como por ejemplo las que cita Hernando de Soto en sus obras (*El Otro Sendero, 1986* y *El Misterio del Capital, 2000*) al enfatizar en las trabas que se crean en los países subdesarrollados para quienes quieren emprender una actividad formal, o para ejercer tan siquiera el derecho a la propiedad (individual), de lo que queremos tratar aquí es mas bien aquello sobre lo que una empresa privada (bancaria en este caso) puede hacer para facilitar la formalidad y, por ende, la inclusión.

En efecto, la idea misma de construir un puente (es el caso, entre otros, de Banco Sol en Bolivia y de BanGente/Banco del Caribe, en Venezuela) que conduzca de la informalidad a la formalidad, implica que quienes lo proponemos creemos que la gente emprende actividades económicas, bien sea de manera voluntaria (cuando proviene de clases sociales que tienen la posibilidad de escoger), o forzada por las circunstancias (los pobres o “excluidos”), desde la perspectiva de un mundo de oportunidades que no le están totalmente negadas en principio.

Esto quiere decir que, como se constata a través de la lectura de las entrevistas con empresarios populares venezolanos (Los Empresarios Populares, Fundación BanGente, Diciembre 2006), éstos parten del principio de que hay oportunidades para quien quiere aprovecharlas, y el verdadero acto inclusivo de par-

te de la empresa privada, en este caso de la banca, consiste en facilitar al menos la parte que le toca (el crédito, como mínimo) para hacer ese acceso más sencillo, para quien quiera y sepa aprovecharlo.

Volviendo brevemente al tema de la “informalidad”, lo primero que se puede constatar es que el término mismo de “economía informal” es bastante impreciso y difícil de aprehender. El lector puede intentar realizar su propia búsqueda bibliográfica y va a quedar bastante decepcionado. De hecho, basta con constatar que no existe en las estadísticas de nuestros países ninguna referencia sólida al producto de ese sector de la economía, por ejemplo su contribución al Producto Interno; y los intentos que se han hecho dejan mucho que desear, por algunas de las razones que luego se avanzan.

Sin embargo, la estadística de quienes laboran en la economía informal sí existe, pero se basa en la identificación de quienes dicen tener trabajo, pero no bajo relación de dependencia con una empresa formal, vale decir al menos registrada legalmente. Mas del 50% de la población económicamente activa en muchos de nuestros países se encontraría laborando bien sea por cuenta propia o para negocios o actividades no formalmente establecidos.

En otras palabras, que se ha intentado definir la informalidad por lo que no es, vale decir “formal”, y es con lo cual nos iniciamos en el proceso de búsqueda, lo que nos permite afirmar que si la economía formal es la que está representada por las empresas legalmente constituidas, y por sus empleados, la informal es la que no está representada en esa caracterización, o sea es la “excluida” (ver mas abajo las implicaciones políticas del término).

Esta es una definición sencilla, que luce bastante bien y sería práctica si viviésemos en un país en el que las estadísticas fuesen confiables y, además, hubiese una clara división entre “empresas” y “no empresas”, así como entre sus empleados o dependientes. La realidad es distinta, por supuesto. Hace algu-

nos años, el Banco Central de Venezuela intentó este trabajo de separación, para extraer lo que en ese momento denominó el producto de las “no sociedades”, con base en las estadísticas de 1997, y llegó a la conclusión de que éstas habrían producido un 19% del PIB.

El criterio utilizado, dadas las limitaciones de las estadísticas disponibles, fue el de tomar como “no sociedades” a los trabajadores por cuenta propia, y a las empresas con menos de cinco empleados, con lo cual se cubrió todo el universo de lo que de manera estricta sería realmente informal, y además a empresas muy pequeñas (en empleados), pero también a los médicos, a los abogados y a muchos profesionales que laboran de manera independiente, así como a los jornaleros agrícolas, al personal doméstico y, por supuesto, a los buhoneros y otros empresarios menos evidentes de la economía popular.

El caso, como puede apreciarse, es que hay mucho trabajo por realizar en materia de conocimiento sobre este fenómeno, sin lo cual es imposible diseñar políticas públicas que tengan sentido. Es también preocupante la aparente falta de interés en estudiar y comprender de manera científica esta realidad que nos rodea, y que las universidades, los organismos públicos y los legisladores sigan hablando y enfocándose en un mundo formal que es sólo una parte de nuestra realidad social.

Para efectos prácticos, sin embargo, consideramos economía informal de la manera como la definimos más arriba, vale decir los negocios de producción, comercio o servicios que no están registrados legalmente, o sea a los “patrones” o “empresarios populares” propiamente dichos. Esta definición, por supuesto es muy amplia, y de ella debemos retirar a los profesionales en libre ejercicio, y a quienes tienen acceso al crédito bancario, o sea a quienes por razones de su formación profesional, u origen social tienen, o deben tener un mejor y menos impedido acceso a los beneficios de la economía formal. Hablamos de los “empresarios por necesidad”.

Mas del 50% de la población económicamente activa en muchos de nuestros países se encontraría laborando bien sea por cuenta propia o para negocios o actividades no formalmente establecidos.

En otras palabras, estamos hablando de políticas públicas que patrocinan la creación de empresas y empleos por parte de la economía privada, y se vuelcan a quitarle trabas al emprendimiento productivo y que entienden el fenómeno de la exclusión como uno en el que el propio Estado tiene mucho que hacer (o dejar de hacer).

Definida la informalidad de esta manera, y asumiendo que el sistema capitalista no es un sistema a ser eliminado o sustituido por otro (que es la hipótesis alternativa a la esbozada más abajo), la lógica indicaría que para que más gente pueda emprender y a su vez generar empleo, hay que proveer los mecanismos apropiados para facilitar que esto suceda. Es en este entorno en el que se inscriben políticas tales como la de simplificar los trámites administrativos para acceder a la propiedad o al registro de empresas, establecer políticas de compras estatales a microempresas y facilitar el financiamiento de pequeños negocios, entre otras muchas.

En otras palabras, estamos hablando de políticas públicas que patrocinan la creación de empresas y empleos por parte de la economía privada, y se vuelcan a quitarle trabas al emprendimiento productivo y que entienden el fenómeno de la exclusión como uno en el que el propio Estado tiene mucho que hacer (o dejar de hacer). Particularmente revisando activamente leyes y reglamentos que desincentivan el emprendimiento productivo ya que, lo que se quiere lograr “al final del día”, es la creación masiva de empleos sustentables en el tiempo.

Sin embargo, la política a emprender depende de lo que el político interprete como lo más importante para facilitar esa inclusión, o apertura de oportunidades, y también que acepte al sistema capitalista como el más efectivo de los sistemas de promoción de la prosperidad, lo cual no es auto-evidente en nuestros países latinoamericanos, en los que el capitalismo se ha convertido en una mala palabra que se ha tornado políticamente incorrecta a pesar de que, paradójicamente, constituye la esencia misma de la economía informal. O sea que es como la gente que no sabe que habla en prosa.

En efecto, al decir que la economía informal es la que no es formal, obvio como parece ser, alguien que parte de una perspectiva anti-capitalista puede inferir que hay algo en esa economía formal que “excluye” a personas o actividades. Es de-

cir que, un cierto discurso, le atribuye frecuentemente a la economía formal la propiedad activa de excluir, particularmente cuando se la analiza desde la perspectiva de la crítica al capitalismo.

Así, cuando se interpreta el sistema económico de los países del tercer mundo como satélites del capitalismo (teoría de la dependencia, y subsecuentes) y, por lo tanto, de que se trata de un modo de producción cuya lógica interna es la de la apropiación privada de los medios de producción por un sector social que, por definición del modelo sería excluyente, este sistema no ofrecería – en el mejor de los casos – sino empleo mal remunerado a las minorías que tienen empleo (el famoso proletariado). Vale decir que excluye a las grandes mayorías de la posibilidad de ser propietarias de esos medios de producción y que, además, como es el caso típico que nos ocupa en los países subdesarrollados, ni siquiera es capaz de generar empleo sino para unos cuantos. La prueba sería el fracaso de las políticas neoliberales en nuestro continente y la ola de miseria que habría dejado a su paso.

La lógica de este discurso, que por cierto implica paradójicamente que esas grandes mayorías podrían desear a su vez ser propietarias de medios de producción, o sea convertirse en empresarios en lugar de seguir como asalariados, les niega sin embargo ese camino al proponer como solución la propiedad colectiva de ese capital productivo, por intermedio del Estado. Esta es la tesis marxista original, expresada de manera sucinta. No creo que nadie proponga ese camino hoy en día en su estado puro.

Sin embargo el pensamiento sigue vivo y colorea las políticas públicas de muchos países tercermundistas, y Venezuela no es por supuesto la excepción; más bien la vanguardia de ese tipo de acciones de “lucha contra la exclusión”, por parte del Estado. Lo que incluye actividades extremadamente importantes (frecuentemente olvidadas en programas liberales ortodoxos) tales como el acceso a una educación universal y gratuita, el fomento de la capacitación técnica,

la asistencia médica directa, la inclusión en los beneficios del Seguro Social, entre otros.

Pero para este pensamiento socialista de “segunda generación”, el sistema capitalista sigue siendo uno que hay que sustituir por otro en el que las formas de propiedad sean distintas, vale decir colectivas aunque dejando eventualmente algunos respiraderos a la iniciativa individual (mas por pragmatismo que por convicción). Es en ese pensamiento que se inscribe la visión cooperativista como respuesta a ese deseo de propiedad que innegablemente tiene la mayoría de la gente, y que sería diluido o reeducado por las formas asociativas que impiden el lucro individual, que es éticamente cuestionado dentro de los parámetros de este socialismo renacido.

En otras palabras, que para esta corriente de pensamiento, la informalidad se combate creando una “formalidad alternativa” que es la que estaría representada por el movimiento cooperativista y por las “Empresas de Producción Social” y, en menor escala, puesto que representan una forma de propiedad individual sólo tolerable dado su exiguo tamaño, por las microempresas. A estas formas de asociación el Estado les provee apoyo legal y económico explícito, esperando abonar así a su crecimiento y multiplicación.

En esta lógica, el tema del financiamiento adquiere proporciones míticas, pues se parte del principio de que la acción selectiva de la banca en el proceso de otorgamiento del crédito, es uno de los principales mecanismos de exclusión (o sea ideológico, no técnico o económico), de preservación del enclave capitalista poseedor de los medios de producción. Esto explica en buena medida la obsesión que se tiene con el tema de las carteras forzadas, que obligan a la banca a financiar todas las actividades que el Estado considera importantes (aunque puedan carecer de mercado o ser inviables). Entre las cuales a las llamadas “microempresas” (que en la realidad venezolana tienen escaso contenido popular, son sólo una definición legal como la utilizada por el BCV,

antes citada). Y también podría explicar la ausencia de políticas públicas correctas (o sea que logren reducir pobreza), si se abordara el problema de la exclusión de manera menos maniquea.

Esta es también la lógica, éticamente correcta pero irrelevante en la práctica bancaria, que propone Hernando de Soto en sus obras (Ob. Cit. mas arriba) sobre los problemas de los derechos de propiedad que, según el autor, al no ser respetados y carecer la gente pobre de títulos sobre las casas y terrenos en los que viven, se verían impedidos de acceder al crédito por falta de garantías. En efecto, como sabemos quienes financiamos la economía popular en los barrios de nuestras ciudades, el verdadero banquero presta sobre la base del flujo de caja del negocio, y no sobre garantías. Hipotecas que, por lo demás, serían política y prácticamente inejecutables.

Sin embargo, paradójicamente, este es el punto de encuentro entre una política típicamente liberal, como la patrocinada por los entes multilaterales de desarrollo tales como el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo, que entienden que sólo el crecimiento económico acelerado (capitalista) crea empleo e inclusión económica; y la política estatista de obligar a la banca privada a financiar a las microempresas, aun cuando su definición sea brumosa, y permita ser ejecutada sin jamás ver de cerca un barrio o a un pobre.

En otras palabras, que ambas corrientes de pensamiento económico, liberal y neo-socialista, coinciden en que el pequeño empresario, vale decir tanto el empresario “por necesidad” (popular) como quien emprende voluntariamente, necesita, por lo menos, financiamiento y acceso a otros servicios bancarios que promuevan el ahorro y la previsión de eventos futuros.

En lo que no coinciden ambas corrientes es en la forma como es mejor llevar esos servicios financieros a estos empresarios emergentes. En efecto, los primeros ven a la banca privada desarrollando voluntariamente estos servicios, desde una óptica de rentabilidad, susten-

tabilidad y, ciertamente, de responsabilidad social; los segundos ven esta actividad como necesariamente obligada y subsidiada por la propia banca (al igual que con las demás carteras obligatorias), y a través de la banca estatal.

En lo otro que no coinciden tampoco estas dos visiones, y esto es muchísimo más importante, es en las políticas de reducción de la informalidad y, de esa manera, con la pobreza.

En efecto, la visión liberal (por cierto adoptada por la China “comunista”) promueve la libre empresa a ultranza, y concentra la labor del Estado en quitarle obstáculos a la empresa privada a la que se le atribuye el rol principal en la creación de empleos, y que a su vez es la principal eliminadora de pobreza e informalidad. Entre la China y la India (la primera, una dictadura; la segunda una democracia) se ha logrado una espectacular reducción de la pobreza en el mundo, a pesar de la contribución negativa de la América Latina y de África.

Una versión intermedia, éticamente incuestionable pero muchísimo más lenta e ineficiente desde punto de vista de su capacidad de crecer de manera sostenida y de crear empleo y prosperidad, es la del “crecimiento con equidad”, que es la que públicamente promueven los entes multilaterales y muchos de nuestros gobiernos, y que combina las virtudes de la democracia y de las políticas públicas de reducción de las distintas formas de exclusión, con el crecimiento económico liderado por la empresa privada (aunque no exclusivamente). Es una opción muy difícil de gestionar por parte de gobiernos que, casi por definición, son de poca capacidad y además en países de escaso tamaño y con limitados mercados internos.

Finalmente tendríamos lo que sería una suerte de neo-socialismo, esquema en el que el Estado tiene una participación preponderante en todas las facetas de la vida política y económica, que tolera el capitalismo, pero trata de sustituirlo por otras formas de propiedad colectiva o asociativa, aunque no es fácil de reproducir en los países del

La banca es un sector que puede hacer un potente trabajo de inclusión económica, sin que esto signifique renunciar a un margen de ganancia razonable (garantía de sustentabilidad), o comprometer su sentido ético.

tercer mundo sin disponer de enormes recursos, o sin eliminar la democracia pues su eficiencia es muy limitada y genera muchas expectativas incumplidas.

En resumen, tenemos que la exclusión económica, que es la que estaría al origen de la economía informal, es un fenómeno muy complejo que exige ser tratado con mucha seriedad y de manera interdisciplinaria. Al igual que el tema de la pobreza, que es una de las consecuencias, y a la vez causa de la exclusión la cual, también, suele ser un resultado de malas políticas públicas mas bien que una consecuencia ineluctable del sistema capitalista.

Mientras tanto, lo único que está demostrado internacionalmente es que el crecimiento económico sostenido es la condición necesaria, pero no suficiente, de la reducción de la pobreza y de la informalidad.

Las políticas de inclusión económica (o incorporación, que sería un término menos cargado políticamente que el de inclusión) exigen de diagnósticos acertados sobre las causas de exclusión. Y esto, por supuesto, a su vez depende de la óptica con la que se parta.

En este sentido, la experiencia latinoamericana, en general, no ha producido mucho crecimiento ni equidad; y por lo tanto no ha habido reducción significativa ni de la pobreza ni de la informalidad (salvo en Chile y Costa Rica). El socialismo, y todas sus variantes estatistas, tampoco han dado mejores frutos en el continente, generando mucha frustración y vaivenes políticos que a su vez han aumentado pobreza e informalidad.

Todo lo cual nos trae a lo que diversos sectores de la sociedad pueden hacer, sin esperar que sus gobiernos colaboren, para incluir a mas gente que se encuentra excluida, bien sea motivados por su responsabilidad social, o bien sea para aprovechar el gigantesco mercado que proveen los habitantes de la "base de la pirámide", como sugiere C.K. Prahalad en su reciente libro *"Fortune at the bottom of the pyramid"* (Wharton School Publishing, 2004), lo cual a pesar de la crudeza del título, es mucho mejor para la gente al menos como acce-

so a mejores productos y servicio, que la "pobreza digna" para todos que es lo que ha resultado de los esquemas estatistas hasta ahora.

La banca es un sector que puede hacer un potente trabajo de inclusión económica, sin que esto signifique renunciar a un margen de ganancia razonable (garantía de sustentabilidad), o comprometer su sentido ético. Sin embargo, la experiencia latinoamericana muestra que a pesar de contar con algunas de las mejores instituciones microfinancieras del mundo, que atienden a varios millones de clientes de los sectores tradicionalmente excluidos, no puede sino rasguñar la superficie del problema del alivio de la pobreza si sus gobiernos no acompañan con políticas que propicien el crecimiento económico fuerte y sostenido, además por supuesto de ocuparse del acceso masivo a la salud y a la educación, como mínimo.

Así pues, además de involucrar e incentivar al sector privado en los programas de inclusión económica de nuestros países (que no obligar, lo que no conduce a nada sustancial), los gobiernos tienen que fomentar el conocimiento científico del fenómeno de la economía popular o informal, de manera de afinar las políticas públicas y alejarlas del populismo intuitivo y cortoplacista que sólo genera mas pobreza.

En efecto, si algún día los empresarios populares se convierten en ciudadanos plenos, o sea incluidos en los deberes y derechos de una sociedad moderna, esto será el producto de una mancomunidad de esfuerzos sostenidos a largo plazo, de donde el sector privado no puede ser excluido.

* Presidente de BanGente.