

Pequeñas empresas, el sector informal y el trato del diablo¹

Judith Tendler

Massachusetts Institute of Technology
Cambridge, Massachusetts 02139

Boletín IDS [Instituto de estudios de desarrollo], vol. 33, nº. 3, julio 2002

Resumen

Actualmente, existe una atracción generalizada por la pequeña empresa y sus agrupaciones—grandes y pequeños contribuyentes, organizaciones gubernamentales y no gubernamentales, izquierda y derecha. Algunos caracterizan a la pequeña sociedad como el verdadero objeto de las redes de seguridad y de política social, y albergan a programas de apoyo a la pequeña empresa en departamentos de asistencia social o laboral. Otros la contemplan como un aspecto “serio” del desarrollo económico y se centran en mejorar su eficacia colectiva, productividad y acceso al mercado.

Desafortunadamente, la combinación de la perspectiva sociopolítica con la política local consabida de las pequeñas empresas, genera un brebaje que, sin querer, debilita no sólo la agenda de mejora, sino algunos aspectos de la agenda politicosocial en sí, —concretamente, mejores prácticas y protecciones medioambientales, laborales y de salud y seguridad. Este artículo explica la forma en la que esto sucede, y muestra que esto no siempre tiene que ocurrir así, particularmente si los contribuyentes y otros prestan atención a las historias que yacen tras las florecientes agrupaciones actuales de pequeñas empresas en países en vías de desarrollo .

Parece que existe una atracción generalizada por la pequeña empresa, que va desde grandes a pequeños contribuyentes, bilaterales o multilaterales, desde derecha a izquierda, de organizaciones gubernamentales a no gubernamentales, profesionales o académicos, y me incluyo. Las pequeñas empresas han ganado incluso un lugar prestigioso en el firmamento de la política social, donde el microcrédito y otros programas dirigidos a ellas, se contemplan como constituyentes de una red de seguridad a la que los desfavorecidos pueden acceder cómodamente. No obstante, es aquí exactamente donde comienza el problema, y sobre esto versa el artículo.

Durante la última década aproximadamente, miles de programas y reformas políticas han centrado su atención en empresas del sector informal y en pequeñas sociedades en general, como parte de una agenda politicosocial más amplia destinada a reducir la pobreza y

el desempleo². A pesar de esta grata preocupación, muchos planificadores de países en vías de desarrollo continuaron considerando a estos programas “únicamente” como asistencia social, y no como aspectos del desarrollo económico “serio”. La forma concreta adoptada por el respaldo a las pequeñas empresas y al sector informal en muchos países refuerza esta perspectiva, como se explica a continuación, al igual que el modo de apoyo a las pequeñas empresas, a menudo insertado en la política. Esto pone en peligro, irónicamente, algunos de las ventajas que creímos cruciales para la agenda actual de reducción de la pobreza y el desempleo: mayor observancia por parte de las empresas de las regulaciones laborales y medioambientales, aumentos sostenidos de la eficacia y productividad en las economías locales, y como resultado, mejora en la cantidad y calidad de los trabajos.

Al principio, cuando se entrevistó a los planificadores del desarrollo económico en el estado brasileño de Pernambuco, me impresionó la cara más oscura del apoyo a la pequeña empresa y al sector informal. Sentí curiosidad por conocer por qué no habían incluido, dentro de un nuevo programa destinado al respaldo de un gran número de agrupaciones de pequeñas sociedades estatales, una agrupación de empresas veteranas y de renombre, dedicadas a la confección, situadas aproximadamente a dos horas de la capital. Explicaron que sería muy poco práctico elevar un grupo de empresas al estatus de “polo de crecimiento”, conocido por no pagar impuestos y por no contemplar otras regulaciones gubernamentales³. Sin embargo, al mismo tiempo, no consideraban que tuviesen la opción de obedecer esas regulaciones, ni incluso *a cambio* de proporcionar apoyo público, ya que la agrupación estaba concentrada en dos municipios que contenían más de 30.000 electores.

Después de visitar otros lugares y leer los casos de otros países, se me ocurrió interpretar lo que estaba observando como un tipo de trato tácito entre políticos y constituyentes—miles de propietarios de pequeñas empresas, muchas del sector informal. Si usted me vota, según este intercambio, no pagará impuestos; no tendrá que obedecer otras

regulaciones laborales, medioambientales o fiscales; además, mantendré alejados a la policía y a los inspectores. Para mí, este entendimiento tácito se denomina “trato del diablo” porque resta importancia a la formalidad, haciendo *más* atractivo a la informalidad. Una vez hecho el trato, es complicado para ambas partes salir de él, como así revelan los comentarios anteriores de los planificadores brasileños.

En cierto modo, entonces, el trato del diablo representa una barrera tan significativa para la formalización y ascenso de las agrupaciones de pequeñas empresas⁴, como los costes reales en sí de la formalización y la regulación. No obstante, la mayoría del asesoramiento político relativo a este tema, sitúa a las “cargas fiscales” como fuente del problema –en concreto, los costes de la formalización y el pago de impuestos, los códigos laborales y ambientales. A su vez, aboga por las reformas que proporcionan a las pequeñas empresas un alivio especial que se traduce en exenciones o reducciones de impuestos y de otros costes asociados con la regulación laboral y ambiental. Además, la literatura relativa al sector de la pequeña empresa no se pronunciaba sobre la política en la que el respaldo a este sector estaba firmemente insertado⁵

La dinámica del trato del diablo también refuerza las actitudes tan desdeñosas sostenidas por muchos planificadores del desarrollo económico y directores del banco del desarrollo, hacia las empresas del sector más pequeño e informal. Dado que estos directores y servidores civiles reconocen la importancia del respaldo a la pequeña empresa y al sector informal, lo contemplan normalmente como una medida de “asistencia” que se corresponde con el aspecto “social” y no con el económico –organismos de desarrollo—en ministerios o departamentos laborales o de asistencia social, u organismos especiales para la pequeña empresa. Bajo su perspectiva, el apoyo a la pequeña empresa tendrá como fin la reducción del desempleo, ocasionado por las reformas e iniciativas destinadas a reestructurar la economía e instituciones gubernamentales para un mundo industrial liberalizado.

Según esto, el sector de la pequeña empresa se convierte fundamentalmente en un instrumento para conservar e incluso crear *empleos*—aunque serán trabajos de baja calidad en negocios pobres —en vez de suponer una oportunidad para promover el desarrollo económico. Este hecho permite a los legisladores centrar su atención en otro lugar, a través de la reducción a su favor del coste político de las pérdidas laborales ocasionadas por la modernización industrial y por las reformas político económicas. Desde esta perspectiva y de modo más general, los programas de ayuda a la pequeña empresa realizan la importante labor de ayudar a mantener la “paz social”, en vez de necesariamente modernizar la economía local⁶. Como contribución a esta misma perspectiva, muchos contribuyentes internacionales y organizaciones no gubernamentales, como el microcrédito y otros programas, expresan su actual apoyo para facilitar asistencia a la pequeña empresa y al sector informal, basado en medidas de “red de seguridad” para la reducción de la pobreza.

El trato del diablo ofrece a las agrupaciones de pequeñas empresas más que el simple hecho de hacer la vista gorda ante el incumplimiento de sus regulaciones. Con frecuencia, los gobiernos a menudo conceden a estas empresas un tipo especial de apoyo del que todos se benefician —líneas especiales de créditos baratos, condonaciones en épocas de crisis y exenciones generales de algunos impuestos y regulaciones. Estas exenciones son “liberadoras de carga” por reducir los costes de las pequeñas compañías (o evitar su aumento), sin que esto suponga un esfuerzo por su parte. Además, son “universalistas” o “distributivas” por beneficiar a *todas* las pequeñas empresas —tanto si a éstas les interesa crecer como si no, si están buscando mejorar su eficiencia o no, y sin tener en cuenta el sector⁷

Al aumentar el número de componentes satisfechos, este tipo de apoyo a este sector es perfecto para preservar y aumentar la lealtad electoral. No obstante, no es tan ideal para promover el desarrollo económico local que es continuo y favorecedor del empleo. Actualmente, las formas de respaldo público acordadas de manera ordinaria para el desarrollo económico

local no ofrecen este carácter universalista y liberador de cargas. En cierto modo, de hecho, son justo *lo contrario*. Identifican y tratan de eliminar estratégicamente los obstáculos que dificultan una mejora en la eficiencia, en la productividad y en el marketing del sector en su totalidad. Antes de que se preste algún apoyo significativo, normalmente requieren o solicitan una amplia participación del sector en un proceso en el que se tratará de averiguar cuál es el problema exacto y las medidas que se adoptarán para solucionarlo. De este modo pueden obtener beneficios directamente –al menos al principio –sólo aquellas empresas que estén más capacitadas y más interesadas en mejorar su producción, lo que a su vez, a menudo lleva a la formalización de ésta. El historial de agrupaciones dinámicas de pequeñas empresas revelan a menudo este tipo concreto de apoyo público estratégico, que a su vez es fundamental para la formación de fuertes economías locales y para la reducción del desempleo.

Una vez que se ha realizado el “trato del diablo” entre empresas y políticos, para los gobiernos, desde una perspectiva política, es poco práctico llevar a cabo el apoyo estratégico y específico del sector anteriormente mencionado, por no beneficiar automáticamente a todas las empresas. A pesar de aventajar a la región de forma global, eliminando los obstáculos de infraestructura importante o conectando a los productores locales con compradores externos a través de las ferias industriales, puede que los beneficios sean más tardíos y difusos, y que muchas empresas vean los resultados muy indirectamente. Estos rasgos son justo lo contrario a la tranquilidad proporcionada por las subvenciones y exenciones reductoras de cargas, que son directas, automáticas, universales, notorias e inmediatamente disponibles para cada empresa como unidad individual.

La clasificación de las empresas por su tamaño (pequeñas, medianas o grandes) con fines para la política pública, en vez de por su producto o sector, reafirma las tendencias hacia el enfoque de reducción de cargas. Digamos que “lo pequeño” puede englobar un grupo de empresas bastante diverso –rústicas y sofisticadas, productoras de distintos sectores y situadas en

diversos lugares. Con el fin de hacer lobby para conseguir medidas de reducción de cargas, por ejemplo, “lo pequeño” puede incluso estar destinado a incluir operaciones de construcción de ladrillo rústico en el campo o una compañía de software sofisticado en la ciudad. Con tal heterogeneidad, el único modo de que una asociación pueda abastecer a la mayoría de sus miembros, consiste en apelar al máximo común denominador—concretamente al tamaño. No obstante, el tipo de apoyo que mejor se ajusta al denominador tamaño son las subvenciones de reducción de cargas y las exenciones, por sus beneficios universales y distributivos anteriormente observados. Esta es la razón por la cual a menudo las asociaciones de pequeñas empresas ejercen más presión por conseguir exenciones universalistas que por los apoyos estratégicos. Luego en este sentido, el tamaño es también el *mínimo* común denominador, ya que es muy poco probable que sus subvenciones y exenciones asociadas conlleven un desarrollo sostenido.

Es innegable la importancia de un asociacionismo de pequeñas empresas en el historial de muchas agrupaciones dinámicas. Además, organizar y hacer lobby en función del tamaño de la compañía, puede ser el único modo de que las pequeñas empresas puedan competir con aquellas más grandes y potentes, con el fin de captar la atención de los legisladores. Al mismo tiempo, la atención que prestan los gobiernos y contribuyentes a las sociedades, según su tamaño (pequeño) —y al asociacionismo de la pequeña empresa—puede funcionar involuntariamente en la misma dirección que el trato del diablo.

El extenso volumen de investigación sobre pequeñas empresas y sus agrupaciones no nos dice demasiado sobre las circunstancias bajo las que los intereses y demandas universalistas dominarán a los enfoques estratégicos en las asociaciones de pequeñas empresas, ni mucho menos sobre la secuencia por la que los intereses universalistas y su apoyo liberador de cargas, en ocasiones, de forma milagrosa, dan paso a episodios más estratégicos. Si complicamos la historia, los dos enfoques pueden coexistir dentro de la misma

asociación⁸. Además, reunirse y hacer lobby para conseguir una agenda estratégica exige un trabajo más duro a largo plazo—más deliberación, análisis y consenso —que ejercen presión para obtener subvenciones y exenciones reductoras de cargas. En este sentido, las exenciones universalistas del trato del diablo serán más atractivas para las asociaciones de pequeñas empresas por su *mayor sencillez*, y más tentadoras para los políticos por su mayor prioridad *política*.

El centrarnos en las dificultades a las que las empresas pequeñas e informales se enfrentan al satisfacer los costes de los estándares laborales y medioambientales, nos hace olvidar la búsqueda de oportunidades que permiten que éstas estén realmente a la altura de las circunstancias y cumplir con estos estándares, en vez de tratar de estar exentos de ellos. Aunque solemos pensar que las pequeñas empresas necesitan protección por estos costes “excesivamente” onerosos, hay muchos casos en los que han hecho frente realmente a todos ellos y, al contrario de la perspectiva liberadora de cargas, se han situado en una mejor situación económica. Se han hecho más eficientes, sus productos han sido de más alta calidad y han ganado nuevo acceso a mercados más exigentes.

¿Cómo salieron dichas agrupaciones dinámicas de esa situación —cuando eran pequeñas empresas del panorama de asistencia social, dignas de lástima y con una baja productividad— para llegar a lo que hoy en día son? Mucha de la investigación relativa a las agrupaciones de pequeñas sociedades ni se plantea esta cuestión en concreto, dedicada como la investigación, a comprender el funcionamiento de estas agrupaciones en un momento determinado, o a establecer lecciones de buena práctica para los profesionales. Sin embargo, es la secuencia evolutiva de estas historias de las agrupaciones la que nos desvelará lecciones sobre cómo promover el dinamismo de la pequeña empresa sin comprometer —a diferencia del enfoque reductor de cargas —nuestros intereses por aumentar la regla de ley, reduciendo los problemas medioambientales, protegiendo los derechos de los trabajadores y mejorando las habilidades

de la fuerza del trabajo. Además, las historias ofrecen perspectivas de las secuencias de eventos y otras circunstancias bajo las que los actores locales pasan de la liberación de cargas a acciones más transformadoras y estratégicas.

Así de pronto me vienen a la mente cinco casos recientes de avances muy importantes en la mejora de la eficiencia, productividad y otros aspectos del sector de agrupaciones en parte de pequeñas empresas, en las que los estándares no sólo se aplicaron, sino que aumentaron. En tres de estos casos, los avances fueron provocados por las prohibiciones impuestas de pronto por los países importadores sobre las exportaciones de los países en vías de desarrollo. Alemania prohibió la importación de artículos de piel producidos con algunos productos químicos, todos ellos empleados por la agrupación de Tamil Nadu, dedicada a artículos de piel en La India; EEUU proscribió la importación de instrumentos quirúrgicos de precisión procedentes de Pakistán, fabricados por la agrupación Sialkhot, por problemas en la calidad del acero; por último, El Salvador vedó la importación del queso procedente de Nicaragua porque no cumplía con los nuevos estándares de higiene del país importador⁹. En cada uno de estos casos, el país importador había sido un comprador fundamental de la exportación de este producto durante algún tiempo. Las empresas, actuando a través de instituciones colectivas, públicas y semiprivadas anteriormente existentes, dieron la talla –cumpliendo con los costes de los nuevos estándares, reasumiendo las exportaciones y llegando a ser más competitivas. No sería, por supuesto, deseo de nadie, contar con tales prohibiciones de importación desgarradoras, como si se tratase de una “mejor práctica” para la mejora de las agrupaciones de pequeñas empresas.

Los dos ejemplos restantes no precisaron prohibiciones de importación para su abastecimiento por parte de países clientes, y de ahí que muestren otra posible trayectoria para la obtención de resultados parecidos. Estos dos casos lo provocaron además, los problemas en el mercado internacional–concretamente, una creciente competencia con las agrupaciones de pequeñas empresas, causada por la entrada al mercado internacional de productos más baratos

o mejores, procedentes de otros países. Uno de los casos implicaba a una agrupación dedicada al calzado en el sur de Brasil, y el otro a una de mármol en Andalucía, España¹⁰

En ambos casos, las asociaciones de pequeñas empresas primero hicieron lobby al gobierno para obtener las típicas medidas de reducción de cargas—exenciones de impuestos, condonaciones y subvenciones. Sin embargo, excepcionalmente, el gobierno *rechazó* de forma categórica el enfoque de reducción de cargas como una forma de hacer frente a la crisis provocada por la competencia exterior. Presentando su propia contrademanda, el organismo gubernamental implicado ofreció un tipo de trato *distinto* a cambio de respaldo: exigía que las empresas se congregaran y participaran en un complejo ejercicio a largo plazo, que identificase los problemas y propusiese soluciones específicas del sector.

En el caso de Andalucía, la agrupación de mármol se había deteriorado con el paso de los años, en parte debido a la creciente competencia con el mercado internacional de la industria de mármol italiana. El Ministerio de Planificación presentó el siguiente trato: la empresas tendrían que unirse, decidir los problemas, el modo de superarlos y llegar por último a una propuesta sobre qué hacer al respecto. Además, el Ministerio precisaba un consenso del 100% entre las empresas del sector, y a cambio ofrecía asistencia técnica que facilitase este proceso y la promesa de financiar cualquier propuesta de mejora que pudiese surgir. Esto también era un trato, pero en cierto modo, era justo lo contrario al trato del diablo: lo que se pedía a cambio no era lealtad política, sino una serie de conductas que conllevarían un mayor dinamismo económico.

Asimismo, en el caso de Brasil, la asociación de pequeños productores de calzado — enfrentados a un aplastante aumento de importaciones de calzado barato a finales de la década de los 90— presionó al gobierno estatal de Rio Grande do Sul para conseguir la exención de impuestos. El gobierno se negó a conceder esto, pero propuso un intercambio distinto. Ofrecía financiar y ayudar de otro modo en la participación de estas empresas en una feria industrial

muy importante, con el fin de aumentar su exposición en el amplio mercado brasileño. Se trataba de un evento anual de producción de calzado que tiene lugar en la región Franca en Brasil. Como resultado, sus ventas crecieron considerablemente, lo cual también incrementó la declaración de impuestos estatales de ventas con una mayor cantidad de la que se invirtió para tal respaldo.

La historia de Brasil muestra además que dichos tratos estratégicos pueden producir retornos políticos tan robustos como los de las medidas de reducción de cargas. La agrupación estatal dedicada al calzado, situada a unas cuantas horas de la capital, había votado como de costumbre en contra del partido que estaba al poder cuando se produjo esta oferta –el partido laboral del ala izquierda. No obstante, muchas de las pequeñas sociedades que se beneficiaron de la experiencia de la exposición industrial, cambiaron posteriormente su lealtad a ese partido, en una primera escisión de las lealtades políticas del sector productor de calzado.

Obviamente, no todas las agrupaciones de pequeñas empresas podrían ser capaces de responder con tanto éxito como en estos casos. No obstante, la simpatía general en la agenda del sector informal y de la pequeña empresa, con el fin de proteger a éstas como grupo de las diversas cargas fiscales –a menudo en nombre de la protección de la “única” fuente de empleo en economías locales concretas– nos hace obviar las posibilidades existentes entre dichas sociedades de satisfacer estos costes, de modo que tanto éstas como la economía local queden a la. Un resultado tan robusto desde el punto de vista económico podría proporcionar más empleo sostenido, y por supuesto, mejores estándares laborales, medioambientales y recaudación de impuestos, que lo que supondría la protección de estas pequeñas compañías como una categoría.

Estoy afirmando, por tanto, que la simpatía generalizada por las pequeñas empresas como categoría especial– y en concreto su “incapacidad” para pagar impuestos y cumplir con

los estándares laborales y medioambientales –suele debilitar otros intereses importantes relativos a las estrategias adecuadas para la reducción de la pobreza, el aumento de empleo y del desarrollo y una mejora del gobierno. Entre estas se incluyen la reducción de la degradación medioambiental (las agrupaciones de pequeñas son colaboradores fundamentales); la protección de los derechos laborales para organizar y mejorar la sanidad y seguridad en el lugar de trabajo; la expansión de la cobertura de la seguridad social, sanidad y otro seguro social para los trabajadores más pobres; el incremento de los impuestos gubernamentales con el fin de financiar mejor los servicios públicos y al mismo tiempo, establecer un contrato de unión entre empresas y gobierno – en este caso, para promover un estilo más inclusivo de desarrollo económico.

Los investigadores y las instituciones financieras podrían contribuir a romper el poder del trato del diablo, analizando los caminos por los que las pequeñas empresas o sectores informales realmente llegaron a la formalidad, dieron un mejor trato a los trabajadores y mejoraron sus aptitudes, y trabajaron hasta conseguir una mejora en sus prácticas medioambientales. Es necesario buscar y registrar estos casos –donde las aglomeraciones de empresas triunfaron al cumplir los requisitos reguladores, llegaron a ser más competitivos y gozaron de mejor posición económica –para que tales lecciones de política se puedan aprender. Esto serviría para mostrar a los legisladores –especialmente a nivel subnacional, que es donde tiene lugar dicha imposición y apoyo al creciente desarrollo económico–otro camino y otro conjunto de posibilidades. El mostrar que estos resultados son perfectamente imaginables, y el familiarizar a los planificadores con los acertados resultados de los casos reales, así como con los caminos que llevaron hacia ellos, podría también servir de aportación para la reducción de la antipatía generalizada hacia la promulgación o el cumplimiento de los estándares laborales y medioambientales, dentro del sector del desarrollo económico de muchos países.

La afinidad política por las pequeñas sociedades como una categoría de asistencia, en

resumen, es conveniente en muchos aspectos. Al mismo tiempo, el interés por protegerlas de regulaciones razonables –y por supuesto de las vicisitudes del mercado—puede llegar a ser tóxica cuando se combina con la dinámica política del trato del diablo. La no aplicación de las regulaciones medioambientales, laborales y fiscales que derivan de la afinidad con la “situación difícil” de las pequeñas compañías, puede constituir un obstáculo en vez de servir de ayuda a las economías locales, si ello las condena a un estancamiento económico de bajo nivel, a la degradación del entorno y a la violación de los derechos de los trabajadores. Esto último es una clara contribución al aumento del desempleo y la pobreza, y a la carga innecesaria de la tarea de la política social de reducción de la pobreza.

Notas finales

1. Este comentario se desarrolló en la sección 3 un capítulo mío titulado “*Why social policy is condemned to a residual category of safety nets, and what to do about it: thoughts on a research agenda for UNRISD*” (Por qué la política social está condenada a una categoría residual de redes de seguridad, y qué se puede hacer al respecto: ideas en una agenda de investigación para UNRISD), perteneciente al próximo volumen, *Social Policy in a Development Context* (La política social en un contexto de desarrollo), editado por Thandika Mkandawire (las fotocopias del capítulo las podrán obtener escribiendo un e-mail a tendler@mit.edu). Agradezco a UNRISD el apoyo ofrecido al artículo más extenso, y los útiles comentarios del primer borrador que se presentó en un seminario sobre el tema de la política social en Suecia. Por los comentarios en éste o en anteriores borradores, doy las gracias a Mansueto Almeida, Éverton Chaves Correia, Alberto Criscuolo, Jacob Lima, Nichola Lowe, Mick Moore, Lisa Peattie, Lant Pritchett, Rémy Prud’homme y Hubert Schmitz, así como a los participantes de los seminarios patrocinados por el *Institute of Development Studies at Sussex, Cornell University, Duke University, the Harvard Center for Population and Development Studies, the World Bank* y el *Brazilian Center for Applied Research in São Paulo*.

El *Brazilian Bank of the Northeast* (BN), a través del proyecto MIT/BN, reconoce con gratitud el apoyo ofrecido para parte de la investigación que ha contribuido a la creación de este artículo.

2. Al especificar que el tema a tratar van a ser las empresas pequeñas y/o informales, no excluyo del universo empresarial aquí discutido, a algunas de las pequeñas sociedades que son casi o completamente formales, ni tampoco a algunas empresas que producen en el mismo sector y localidad que las pequeñas, pero suelen ser de tamaño medio. Aunque esta difusa definición pase por alto importantes distinciones, es necesario reflejar el hecho de que las demandas de las SF surgen con frecuencia a partir de un grupo de empresas definidas por el espacio que ocupan juntas y por el mismo producto o cadena de valor en la que ellas producen. Tan importante, esta amplia definición tiene el propósito de ser breve, y concuerda con el lenguaje utilizado por la comunidad del desarrollo internacional al describir y justificar los tipos de objetivos políticos y programas debatidos en este artículo.

3. El impago de impuestos en esta región es algo conocido en Brasil. Una revista de noticias nacionales anunció –en un artículo sobre el dinamismo de la agrupación, titulado “*Taxes not paid here*” (Los impuestos que aquí no se pagan) – que “esta [agrupación] ni siquiera existiría si las empresas o los trabajadores tuvieran que pagar los impuestos”. El jefe de la hacienda pública del estado, a su vez, dijo que los impuestos recaudados allí “ni siquiera representaban un 1% de lo que se podría haber recaudado”. “*Aqui não se paga imposto: conheça Santa Cruz do*

Capibaribe, a cidade que se transformou numa das mecas da informalidade no Brasil [Aquí no se pagan impuestos: bienvenido a Santa Cruz do Capibaribe, la ciudad que se transformó en una de las mecas de la informalidad de Brasil], José Maria Furtado, *Revista Exame* [Brasil], vol. 35, edición 733, n.º 3, págs. 96-99, 7 de febrero 2001.

4. Pidiendo disculpas a los especialistas de las agrupaciones actuales, utilizaré el término “agrupación” a lo largo del artículo con un sentido más amplio que con el que se define en ocasiones, en parte por no disponer de una única palabra mejor y para evitar utilizar el término “aglomeración”, que transmite una idea de pesadez. En su forma definida con un mayor esmero, una “agrupación” de pequeñas empresas normalmente hace referencia a un grupo de pequeñas sociedades situadas próximamente desde el punto de vista geográfico, con relaciones interempresariales considerables entre sí, con al menos una dinámica asociativa evolutiva y normalmente, alguna historia de éxito en su crecimiento y mejoras en su eficiencia y productividad; en definiciones más recientes, para poder hablar de “agrupación”, también deben estar presentes otras partes de la cadena de suministro a la que estas empresas pertenecen.

Mi uso menos exigente del término requiere sólo que una región en concreto tenga un número significativo de pequeñas empresas produciendo el mismo producto o en la misma cadena de valor, lo cual puede incluir además una adición de compañías medianas e incluso grandes. Nuevamente, mi descuidada definición concuerda de algún modo con el sentido con el que el término se viene utilizando en el mundo de la política y la práctica.

5. Existen algunas excepciones, aunque suelen ser externas a la literatura de la pequeña empresa, que implican estudios de países por políticos científicos; algunos tienen lugar en los países recién industrializados. Por ejemplo, una investigación que realmente narra un trato análogo entre el gobierno y las sociedades informales es la de John Cross, *Informal Politics: Street Vendors and the State in Mexico City* (Política informal: Vendedores ambulantes y el estado en la Ciudad de Méjico) (Stanford, California: Stanford University Press, 1998); Cross documenta de qué forma continuó la informalidad, que en este caso, era fundamental para la buena voluntad del gobierno de apoyar los esfuerzos organizativos de los vendedores, y de negociar una serie de demandas procedentes de ellos. En un análisis sobre las cargas fiscales en Zambia, Lise Rakner advierte que el gobierno “puede haberse abstenido de ampliar su base imponible para incluir al sector industrial informal emergente con el fin de no poner en peligro su apoyo entre la mayoría de los hablantes del grupo étnico Owambo”. *The Politics of Revenue Mobilisation: Explaining Continuity in Namibian Tax Policies*, *Forum for Development Studies* (La política de movilización de rentas: Explicación de la continuidad en la política de impuestos en Namibia, (n.º 1, junio 2001, pág. 142). Los científicos políticos italianos que analizaron el periodo de la posguerra en Italia, han señalado explícitamente que la importancia de la “generosidad [c]lientelística –en forma de regla de protección al pequeño negocio, un enfoque laxo hacia la recaudación de impuestos para los autoempleados y demás – iba dirigida sistemáticamente a estos grupos”; consulte “From patronage to clientelism: comparing the Italian and Spanish experiences” de Jonathan Hopkin y Alfio Mastropaolo (Desde el patrocinio al clientelismo: comparación de las experiencias española e italiana), capítulo 7 en *Clientelism, Interests, and Democratic Representation: the European Experience in Historical and Comparative Perspective*, (Clientelismo, intereses y representación democrática: la experiencia europea en una perspectiva histórica y comparativa), editado por Simona Piattoni (Cambridge: Cambridge University Press, 2001). El trabajo de Suzanne Berger sobre este mismo tema en Italia y Francia se menciona en el comentario n.º 6. Para una interpretación de la política de la pequeña empresa en la economía de EEUU como políticas y puntos de vista conmovedores, consulte *Employers Large and Small* (Patrones grandes y pequeños), de Charles Brown, James Hamilton y James Medoff, (Cambridge, MA: Harvard University Press, 1990).

6. El utilizar el sector de la pequeña empresa para mantener el empleo y la paz social no es exclusivo del periodo actual ni de los países menos desarrollados. En un trabajo sobre la economía política de Francia e Italia, publicado hace más de 20 años, la científica política Suzanne Berger conectó explícitamente los programas a favor de la pequeña empresa y las regulaciones que se desarrollaron en Francia e Italia durante la década de los 70, con la persecución simultánea de una estrategia de industrialización de la *gran empresa* por parte de esos mismo gobiernos. Había planteado la cuestión de por qué dos países que habían buscado tan categóricamente una política industrial de modernización de la gran empresa podían al mismo tiempo haber promulgado dicha legislación y asistencia a favor de la pequeña sociedad. De su trabajo extraigo la expresión, “mantener la paz social”. Consulte, “The Uses of the Traditional Sector in Italy: Why Declining Classes Survive”, en: *The Petite Bourgeoisie*, (Los usos del sector tradicional en Italia: Por qué sobreviven las clases en declive, en La pequeña burguesía), editado por Frank Bechafer y Brian Elliot, págs. 71-89 (New York: Saint Martin's Press, 1981); y “The Traditional Sector in France and Italy,” en: *Dualism and Discontinuity in Industrial Societies*, (El sector tradicional en Francia e Italia, en Dualismo y discontinuidad en las sociedades industriales), editado por Suzanne Berger y Michael Piore (Cambridge: Cambridge University Press, 1980), capítulo 4, págs. 88-131.

7. Pido disculpas por cualquier confusión que haya podido crear al tomar prestado el término “universalista” de la literatura de la política social. En la literatura de la política social, tanto para países desarrollados como en vías de

desarrollo, “universalista” expresa lo contrario a objetivo dirigido. Se interpreta como algo que incluye a los beneficiarios –normalmente de clase media y de clase más baja– y es un enfoque que, aunque con más exactitud va destinado a los pobres, hace que la clase media excluida niegue el apoyo político para la medida. Recientemente, muchos investigadores –de países desarrollados y en vías de desarrollo– han afirmado que los enfoques con objetivo dirigido, aunque en cierto modo ideales en cuanto a que restringen las ventajas de los buscados beneficiarios, son bastante engorrosos a la hora de llevarlos a la práctica (quiero decir ponerlos a prueba, etc.). Por tanto, acaban alienando a las clases medias cuyo apoyo político es necesario para promulgar dichas medidas en primer lugar. Al aplicar aquí el término “universalista” a asuntos relacionados con el desarrollo económico y al señalar sus problemas, no estoy por tanto criticando el enfoque universalista con respecto a la política social. Al contrario, tomo prestado el término por su utilidad al transmitir el mismo sentido de una iniciativa que es más atractiva desde el punto de vista político cuando beneficia más notoria y eficazmente a un número de votantes más amplio, incluso a expensas de atenuar las intenciones del programa.

8. Agradezco a Nichola Lowe el haberme sugerido estas posibilidades– basadas en un caso en el estado de Jalisco en Méjico. “Trainers by Design: Small Firm Upgrading and Inter-Firm Learning in Jalisco, Mexico”, (Capacitadores por diseño: Mejora de la gran empresa y aprendizaje interempresarial en Jalisco, Méjico). Tesis doctoral. Departamento de estudios y planificación urbana del *Massachusetts Institute of Technology*, 2002 (próximamente).

9. Para el caso alemán/indio, consulte Poonam Pillai, “The state and collective action: successful adjustment of the Tamil Nadu leather clusters to German environmental standards” (El estado y la acción colectiva: ajuste triunfante de las agrupaciones de piel de Tamil Nadu a los estándares medioambientales alemanes), trabajo de investigación de fin de carrera, Departamento de estudios y planificación urbana, MIT, 2000; para el caso de EEUU/Pakistan, consulte Khalid Nadvi, “Collective Efficiency and Collective Failure: The response of the Sialkot surgical instrument cluster to global quality pressures” (Eficiencia colectiva y fracaso colectivo: La respuesta de la agrupación de instrumentos de cirugía de Sialkot a las presiones de calidad global), *World Development* (27, n.º. 9:1605-1626, 1999); y para El Salvador, vea un estudio que se publicará próximamente por Paola Pérez-Alemán, “Decentralized Production, Organization and Institutional Transformations: Large and Small Firm Networks in Chile and Nicaragua”, (Producción descentralizada, organización e transformaciones institucionales: Redes de grandes y pequeñas empresas en Chile y Nicaragua). Artículo presentado en la tercera reunión del Instituto de estudios ibéricos y latinoamericanos, Columbia University, Grupo de trabajo internacional sobre el gobierno económico subnacional en América latina desde una perspectiva internacional comparativa), San Juan, Puerto Rico, 25-28, agosto 2000. Fíjese en que en el caso de EEUU/Pakistan, Nadvi declara que existía más éxito entre las agrupaciones al mejorar la calidad del acero de precisión, que con respecto a los estándares laborales y medioambientales.

10. Para el caso de Andalucía, consulte Michael Barzelay [2000], “Managing Local Development: Lessons from Spain”, (Gestión del desarrollo local: Lecciones desde España). *Policy Sciences* 24 (3 agosto):271-290; para el caso de Brasil doy gracias a Luiz Miranda del Departamento de Economía de la Universidad federal de Rio Grande do Sul.

