

40008

**INFORMALIDAD:
ESCAPE Y EXCLUSIÓN**

Los principales autores de este libro son los siguientes:

Panorama general: Guillermo E. Perry y William F. Maloney

Capítulo 1: William F. Maloney y Jaime Saavedra-Chanduvi

Capítulo 2: William F. Maloney y Omar S. Arias

Capítulo 3: Omar S. Arias

Capítulo 4: William F. Maloney y Mariano Bosch

Capítulo 5: Pablo Fajnzylber y William F. Maloney

Capítulo 6: Pablo Fajnzylber

Capítulo 7: Andrew D. Mason

Capítulo 8: Jaime Saavedra-Chanduvi

INFORMALIDAD: ESCAPE Y EXCLUSIÓN

Guillermo E. Perry

William F. Maloney

Omar S. Arias

Pablo Fajnzylber

Andrew D. Mason

Jaime Saavedra-Chanduvi



BANCO MUNDIAL



Una publicación conjunta del Banco Mundial y Mayol Ediciones S.A.

This volume is a product of the staff of the International Bank for Reconstruction and Development, The World Bank. The findings, interpretations, and conclusions expressed herein are those of the author(s) and do not necessarily reflect the views of the Executive Directors of The World Bank or the governments they represent.

The World Bank does not guarantee the accuracy of the data included in this work. The boundaries, colors, denominations, and other information shown on any map in this volume do not imply any judgment concerning the legal status of any territory or the endorsement or acceptance of such boundaries.

Este volumen es producto de personal del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento/Banco Mundial. Los hallazgos, interpretaciones y conclusiones expresados aquí son los del(los) autor(es) y no reflejan necesariamente las opiniones de los directores del Banco Mundial, o de los gobiernos que ellos representan.

El Banco Mundial no garantiza la exactitud de los datos incluidos en este trabajo. Las fronteras, los colores, los nombres y otra información expuesta en cualquier mapa de este volumen no denotan, por parte del Banco, juicio alguno sobre la condición jurídica de ninguno de los territorios, ni aprobación o aceptación de tales fronteras.

This work was originally published by the World Bank in English as *Informality: Exit and Exclusion* in 2007. This Spanish translation was arranged by Mayol Ediciones. Mayol Ediciones is responsible for the accuracy of the translation. In case of any discrepancies, the original language will govern.

Publicado originalmente en inglés como *Poverty Informality: Exit and Exclusion* por el Banco Mundial en 2007. La traducción al castellano fue hecha por Mayol Ediciones S.A., editorial que es responsable de su precisión. En caso de discrepancias, prima el idioma original.

Informality: Exit and Exclusion

© 2007, The International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank

© 2007, Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento/Banco Mundial
1818 H Street, N.W.,
Washington, D.C. 20433

Todos los derechos reservados

Primera edición en castellano: enero de 2008

Para esta edición:

© 2008, Banco Mundial en coedición con Mayol Ediciones S.A.
Calle 131 A No. 59C-62, Bogotá, Colombia
www.mayolediciones.com

ISBN 978-958-8307-23-7

Traducción al castellano: Ricardo Argüello, Universidad del Rosario, Bogotá.

Imagen de la cubierta: "Fenómeno" (1962) de Remedios Varo©2007 Artists Rights Society,
Nueva York / VEGAP, Madrid

Diseño de cubierta: Naylor Design

Coordinación editorial: María Teresa Barajas S.

Edición y diagramación: Mayol Ediciones S.A.

Impreso y hecho en Colombia - Printed and made in Colombia

Para más información del Banco Mundial sobre la región de América Latina y el Caribe, visite www.worldbank.org/lacpublications (o en castellano: www.bancomundial.org/publicaciones).

Contenido

Prólogo	xiii
Agradecimientos	xv
Abreviaturas	xvii
PANORAMA GENERAL. Informalidad: escape y exclusión	1
La <i>razón de ser</i> del sector informal: agregando el escape a la exclusión	1
Trabajadores: una combinación de escape y exclusión	4
Firmas: ¿Poca ganancia, altos costos, o débil cumplimiento de la ley?	7
La necesidad de instituciones más efectivas y legítimas	11
Resumiendo: implicaciones de política del informe	13
La informalidad y la agenda del desarrollo	18
Nota	18
Referencias	19
Capítulo 1. El sector informal: ¿Qué es, por qué nos importa y cómo lo medimos?	21
Introducción: ¿Qué es informalidad?	21
La informalidad y la relación entre el individuo y el Estado	22
Tres márgenes de la informalidad	25
Midiendo el sector informal	26
Las correlaciones entre medidas y tendencias a lo largo del tiempo	33
Conclusiones	38
Anexo	38
Notas	38
Referencias	39
Capítulo 2. La <i>razón de ser</i> del trabajador informal	43
Trabajo informal: agregando el escape a la exclusión	43
La visión de exclusión: segmentación y más allá	44
Los sectores de trabajo informal: características y dinámica	48
Motivaciones para participar en el trabajo informal	63
Conclusiones	72
Notas	73
Referencias	74

Capítulo 3. Informalidad, ingresos y bienestar	79
Diferenciales compensadores, ventaja comparativa y trabajo informal	80
El tema de igual salario por igual trabajo en los sectores informal y formal	85
Informalidad y bienestar autocalificado	91
Conclusiones e implicaciones de política	95
Notas	98
Referencias	99
Capítulo 4. El mercado laboral informal en movimiento: dinámica, ciclos y tendencias	101
La informalidad a través del lente de la dinámica de la fuerza laboral	102
Determinantes del aumento en la informalidad	111
Conclusión	124
Notas	126
Referencias	127
Capítulo 5. La dinámica de la microempresa y la informalidad	131
Marco conceptual: dinámica de las empresas y desarrollo institucional	132
Dinámica de las microempresas en América Latina	137
La informalidad entre las microempresas	145
Conclusiones	149
Notas	150
Referencias	151
Capítulo 6. Informalidad, productividad y la firma	153
Informalidad entre empresas registradas	154
Determinantes de la informalidad al nivel de la empresa	156
Impacto de la informalidad sobre la productividad de la empresa y el crecimiento económico	165
Conclusiones	169
Notas	171
Referencias	171
Capítulo 7. Informalidad, protección social y políticas contra la pobreza	173
Informalidad y protección social: ¿Por qué deberían preocuparse los formuladores de política?	173
El estado de la protección social en América Latina y el Caribe	175
Administración del riesgo privado y racionalidad para la protección social pública	182
Desafíos de la protección social de cara a la informalidad	184
Rediseño de la protección social para proteger a todos los ciudadanos	189
Costos potenciales de la reforma a la protección social. Financiamiento de la cobertura esencial	193
Administrar la transición desde acá hacia allá	194
Conclusiones	196
Notas	197
Referencias	198
Capítulo 8. El sector informal y el Estado: instituciones, desigualdad y normal sociales	201
Normas sociales, el Estado y la informalidad	203
El lado impositivo del contrato social en América Latina	207
Desigualdad, impuestos y transferencias	217
Informalidad: ¡Una reflexión sobre un contrato social roto?	221
Conclusiones	225
Notas	227
Referencias	228

Cuadros

Capítulo 1

1.1	Correspondencia entre las definiciones “productiva” y “legalista” de la informalidad	31
1.2	Correlaciones entre medidas de informalidad	35
1A.1	Comparaciones de las medidas de autoempleo por la OIT y Gasparini-Tornarolli	38

Capítulo 2

2.1	Distribución de los asalariados formales, asalariados informales (definiciones de protección social y legal), y autoempleados en áreas urbanas de América Latina	48
2.2	Distribución de los asalariados informales, autoempleados y trabajadores no pagos por tamaño de la empresa	50
2.3	Características de los empleados asalariados informales en microempresas mexicanas	51
2B.1	Participación de los trabajadores basados en el hogar	52
2.4	Empleo informal e historia ocupacional, República Dominicana y Argentina	62
2.5	Preferencia por el empleo independiente	64
2.6	Distribución de las motivaciones/razones para estar en el trabajo actual como trabajador independiente	64
2.7	Razones informadas para ser autoempleado informal en México	67
2.8	Razones reportadas para ser autoempleado informal en Brasil	67
2.9	Distribución de las motivaciones/razones para estar en el empleo asalariado actual	68
2.10	Razones reportadas para ser asalariado informal en Brasil	69
2.11	Principal razón para trabajar sin compensación monetaria en República Dominicana	70
2.12	Las razones principales por las cuales el informal no contribuye a la seguridad social	71
2.13	Principales razones por las cuales los trabajadores no contribuyen al seguro de salud	72

Capítulo 3

3.1	Brechas incondicionales de ingreso por hora (diferencia porcentual en ingresos) para empleados formales, empleados informales y trabajadores independientes en áreas urbanas de Argentina, Bolivia y República Dominicana, 2005	87
3.2	Impacto de la informalidad sobre los ingresos en Argentina, diferencias estimadas en el logaritmo de los ingresos y parámetros de tratamiento	91
3.3	Correlación entre ingresos y pobreza autocalificada	92
3.4	Impacto sobre la propensión a autocalificarse como pobre y ser pobre por ingresos (coeficientes normalizados de regresión logit)	95
3.5	Satisfacción laboral y empleo informal en República Dominicana	96
3.6	Satisfacción laboral y empleo informal en Colombia	97

Capítulo 4

4.1	Evolución de la informalidad a través del tamaño de la empresa y del tiempo: distribución de la fuerza laboral informal y autoempleada	118
4.2	Subcontratación en México, 1992-2002 (porcentaje)	118

Capítulo 5

5.1	Probabilidades de entrada al sector de autoempleo en México	137
5.2	Probabilidades de salida del sector de autoempleo en México	141
5.3	Probabilidades de crecimiento y contracción de las microempresas mexicanas	142
5.4	Distribución del tamaño del empleo de las empresas, países seleccionados	145
5.5	Distribución de las empresas con empleados por tamaño del empleo, países seleccionados	145
5.6	Razones para iniciar, perspectivas y estatus legal de las empresas en Brasil	146
5.7	Informalidad entre microempresas mexicanas y brasileras por edad, educación y actividad previa del propietario	147
5.8	Informalidad entre microempresas mexicanas, brasileras y colombianas, según empleo pago y tiempo en el mercado	148
5.9	Informalidad entre microempresas mexicanas, brasileras y colombianas por edad, educación y actividad previa del propietario	149

Capítulo 6

6.1	Variables al nivel de la empresa relacionadas con el subreporte de ventas y empleo	162
-----	--	-----

Capítulo 8

8.1 Relaciones de informalidad de largo plazo 208

8.2 Indicadores de informalidad e indicadores institucionales 208

8.3 Estructuras tributarias comparadas 209

8.4 Estructura tributaria por región, algunos años, 1975-2002 210

8.5 Exenciones tributarias en América Latina 212

8.6 Eficiencia comparativa y corrupción en la administración tributaria: evidencia para 2005-2006 217

Gráficos

Resumen

1 Informalidad en el mercado laboral e ingresos per cápita 2

2 Tendencias de la informalidad según varias definiciones 3

3 Probabilidad de transición entre ser asalariado formal y trabajador independiente en México 6

4 Tasa de empleo urbano según sectores y edad en Brasil, 2002 7

5 Trabajadores informales según tamaño de la empresa 9

6 Entrada y salida de hombres del autoempleo 10

7 Ventajas de la formalización de acuerdo con las empresas encuestadas por la Corporación Financiera Internacional (CFI) 11

8 Subreporte de contribuciones fiscales y a la seguridad social por tamaño de empresa 11

9 Población económicamente activa que contribuye al sistema de pensiones 12

10 Informalidad *versus* desigualdad 13

11 Moral tributaria y captura del Estado 14

12 Autoempleo y calidad de las instituciones 14

Capítulo 1

1.1 Márgenes de la informalidad 25

1.2 Métodos de medición del sector informal 28

1.3 Algunas mediciones de la informalidad 29

1.4 Informalidad y género: mujeres *vs.* hombres 31

1.5 Trabajadores informales asalariados (definición legal) por tamaño de empresa y tiempo 32

1.6 Distribución de las empresas del sector manufacturero según registro de trabajadores en México 33

1.7 Distribución de las firmas del sector manufacturero de acuerdo con el nivel de cumplimiento del pago de impuestos en México 33

1.8 Correlación mundial de las medidas de informalidad con el PIB 36

1.9 Tendencias en la informalidad de acuerdo con varias definiciones 37

Capítulo 2

2.1 Tamaños relativos de los sectores y los salarios bajo rigidez en el salario nominal 44

2.2 Tamaño relativo de los sectores y salarios en presencia de un impuesto laboral 48

2.3 Tasa de empleo urbano por sectores y edad 53

2.4a Probabilidades de transición entre sectores de empleo 54

2.4b Probabilidades de transición entre sectores de empleo 55

2.5 Duración media absoluta del estatus de la fuerza laboral 57

2.6 Propensión a moverse hacia el autoempleo desde diferentes sectores 58

2.7 Transición entre el autoempleo y el optar por renunciar a la fuerza de trabajo, por género 60

2.8 Asignación del sector de empleo por género, estado civil y estatus parental en México 60

2.9 Propensión a moverse al estatus informal asalariado desde diferentes sectores 61

2.10 Comparación internacional de las tasas de autoempleo deseado y efectivo 65

2.11 Ganancia salarial generada por un movimiento voluntario hacia la informalidad en México 67

Capítulo 3

3.1 Propensión al empleo informal por tamaño de la empresa y sector económico, 2005-06 82

3.2 Propensión al empleo informal por educación y tenencia del empleo, 2005-06 83

3.3 Propensión al empleo informal por edad, roles de género y preferencias laborales, 2005-06 84

3.4 Distribución de los ingresos por hora para trabajadores urbanos en Argentina y Bolivia, 2005 86

3.5	Costo de ingreso de la informalidad en áreas urbanas de Argentina, Bolivia y República Dominicana	89
3.6	Fracción de trabajadores que son pobres por ingresos y autocalificados como pobres, por educación y grupo ocupacional	93
3.7	Impacto de la informalidad sobre la pobreza autocalificada	94
3.8	Impacto directo de tener acceso a la protección social a través de un miembro de la familia sobre la pobreza autocalificada	95
3.9	Diferencias entre los ingresos laborales reales y el nivel de ingresos necesario para evitar autocalificarse como pobre en Argentina	97
Capítulo 4		
4.1	Participación del sector formal en la fuerza laboral y desempleo, Brasil y México	102
4.2a	Probabilidad de transición entre el empleo formal asalariado y el autoempleo, Brasil y México	104
4.2b	Probabilidad de transición entre trabajo formal asalariado e informal asalariado, Brasil y México	104
4.3	Transición involuntaria hacia el autoempleo en México	105
4.4	Búsqueda de empleo mientras se está empleado, México	105
4.5	Menor disponibilidad de trabajos en el sector formal sin segmentación	106
4.6	Probabilidad de transición hacia el desempleo, Brasil y México	108
4.7	Probabilidad de transición desde el desempleo, Brasil y México	109
4.8	Reacción del empleo informal al ciclo de los negocios	110
4.9	Proporciones de ingresos relativos por sector, tasa de cambio real	112
4.10a	Variación de la tasa de informalidad	114
4.10b	Variación de la tasa de informalidad	114
4.11	Descomposición de los cambios en la informalidad para los trabajadores asalariados urbanos	115
4.12a	Participación de la fuerza laboral, tasa de formalidad y desempleo, Brasil	116
4.12b	Participación de la fuerza laboral, tasa de formalidad y desempleo, Colombia	116
4.13	Tamaño real y proyectado del sector industrial formal, Brasil	117
4.14	Tasa de informalidad para trabajadores asalariados en el Gran Buenos Aires	118
4.15	Informal asalariado <i>vs.</i> formal asalariado, México, ingresos relativos y tamaño del sector	118
4.16	Evolución de la informalidad según grupos de edad	119
4.17	Trabajo de la legislación y las variables relacionadas, Perú	122
Capítulo 5		
5.1	Entrada y salida hacia y desde el autoempleo para los hombres	138
5.2	Entrada y salida hacia y desde el autoempleo para las mujeres	139
5.3	Creación y destrucción de empleo en Colombia, 1977-82	142
5.4	Creación y destrucción de empleo por empresas que entran y salen <i>vs.</i> las que permanecen en el mercado en Colombia, 1977-82	142
5.5	Crecimiento del empleo de las microempresas en Nicaragua	143
5.6	Distribución por tamaño de las microempresas en México y Nicaragua	144
5.7	Informalidad entre las microempresas mexicanas por número de trabajadores pagos y tiempo en el mercado	147
5.8	Efecto de duplicar la productividad laboral sobre la probabilidad de ser informal	149
Capítulo 6		
6.1	Subreporte de ventas y trabajadores, según tamaño de la empresa	155
6.2	El efecto de duplicar el tamaño del empleo sobre las tasas de subreporte	155
6.3	Efecto de haber iniciado de manera informal sobre las tasas de subreporte	156
6.4	El efecto de duplicar la productividad del trabajo sobre las tasas de subreporte	156
6.5	Ventajas de la formalización reportadas por empresas encuestadas por la CFI	158
6.6	Desventajas de la formalización reportadas por empresas encuestadas por la CFI	158
6.7	Impacto de cambios en los costos y beneficios de la informalidad	159
6.8	La regulación laboral descrita por las empresas como el más grande obstáculo para contratar trabajadores	163
6.9	Impacto estimado de la informalidad sobre el crecimiento	167
6.10	Impacto estimado de la informalidad sobre la productividad laboral	168
6.11	Efectos de un aumento del 10% en la evasión de impuestos y de la seguridad social al nivel de industria o región sobre la productividad individual de las empresas	169
6.12	Diferencia de productividad entre microempresas mexicanas que pagan impuestos y empresas informales con similares características	169
6.13	Efectos de productividad y de empleo remunerado de un incremento exógeno en la formalidad producido por el programa Simples en Brasil	169

Capítulo 7

7.1 Tasas de cobertura pensional en América Latina y el Caribe 178

7.2 Cobertura en seguridad social y PIB per cápita 178

7.3 Tasas de cobertura en América Latina y el Caribe, mitad de los noventa e inicio de la década actual, por quintiles de ingreso per cápita 179

7.4 Tasas de cobertura pensional en Argentina, por quintil de ingreso per cápita 180

7.5 Cobertura de pensiones entre los mayores en América Latina y el Caribe, programas contributivos y no contributivos 181

7.6 Cobertura de los programas de asistencia Oportunidades y Seguro Popular en México 181

7.7 Gasto público social en América Latina y el Caribe 182

7.8 Gasto público en seguridad social y asistencia social en América Latina y el Caribe, comienzos de la década de 2000 182

7.9 Población no pobre que cayó bajo la línea de pobreza debido al gasto de bolsillo en salud 183

7.10 Distribución del número de años de aseguramiento de los trabajadores mexicanos en el IMSS, 1975-2005, para trabajadores de altos y bajos niveles salariales en el IMSS en 1997 186

7.11 Función de densidad de los años en el sector formal entre los trabajadores de 60 años en Uruguay 187

7.12 Función de distribución acumulada de los años en el sector formal entre los trabajadores de 60 años en Uruguay 187

Capítulo 8

8.1 Informalidad y efectividad del gobierno 205

8.2 Informalidad y corrupción 206

8.3 Participación de firmas que confían en que el sistema judicial hace valer los derechos contractuales y de propiedad 206

8.4 Porción de firmas que consideran que las cortes son justas, imparciales e incorruptas 206

8.5 Informalidad e indicadores de competencia del Estado 207

8.6 Recaudo tributario del gobierno central y PIB per cápita 209

8.7 Recaudo tributario en América Latina y el Caribe 211

8.8 Tasa impositiva promedio en América Latina y el Caribe 211

8.9 Productividad del IVA promedio y del Impuesto a la renta en América Latina 212

8.10 Productividad del IVA e índices de informalidad 212

8.11 Moral tributaria, captura del Estado y percepción del manejo adecuado del dinero de los contribuyentes 213

8.12 Moral tributaria e indicadores de informalidad 216

8b.4.2 Créditos tributarios laborales en países seleccionados, 2001 218

8b.4.1 Valor del EITC por ingreso, declarantes solteros 218

8.13 Gasto social e impuestos por quintiles de ingreso 222

8.14 Informalidad y desigualdad 223

Recuadros

Resumen

1 Trabajadores informales en América Latina y el Caribe: su perfil, motivaciones, ingresos y bienestar 4

2 Fallas gubernamentales en el diseño de sistemas de protección social en América Latina y el Caribe 8

Capítulo 1

1.1 La definición de informalidad de la OIT 27

1.2 Métodos indirectos para estimar la informalidad 34

1.3 Schneider y Enste en el Nuevo Mundo: verificando los estimativos Mimic contra datos mexicanos 35

Capítulo 2

2.1 Trabajo basado en el hogar: ¿Explotación o arreglo laboral flexible? 52

2.2 Datos de paneles rotatorios en Argentina, Brasil y México 56

2.3 Autoempleo informal: ¿Riesgo e informal, o riesgoso porque es informal? 58

2.4 Encuestas especiales sobre empleo informal: ¿Qué podemos aprender de ellas? 63

Capítulo 4

4.1 Temas conceptuales con respecto a los flujos brutos de trabajadores 103

4.2 Efectos simulados de la legislación del mercado laboral sobre el tamaño del sector informal 106

Capítulo 5

5.1	Patrones de entrada y salida en países industrializados	135
-----	---	-----

Capítulo 7

7.1	Protección social. Fortalecimiento de la capacidad de las personas para administrar el riesgo y promover la productividad de largo plazo, el crecimiento y el desarrollo	174
7.2	El esquema comprensivo del aseguramiento. Una pauta para hacer política de protección social	176
7.3	Aumento de la cobertura del aseguramiento en salud por medio de instrumentos de socialización del riesgo correctamente alineados	191
7.4	Protección para los ancianos en el nuevo milenio: la propuesta de reforma pensional en Chile	192
7.5	Desligando la cobertura de salud y el estatus de empleo: el cambio español hacia la financiación del seguro social básico con impuestos generales	195

Capítulo 8

8.1	El extremo de la informalidad y la exclusión: ser indocumentado	204
8.2	Tributación local y normas sociales	214
8.3	Cumplimiento tributario, normas sociales y confianza en el Estado. Los contrastes entre Argentina y Chile a finales de la década de 1990	215
8.4	Crédito tributario sobre el ingreso percibido: transferencias que incentivan el empleo formal	218
8.5	Expansión de la seguridad privada en Managua	224
8.6	Negociación de la reforma tributaria y el inicio del contrato social en Chile, 1990	226

Prólogo

LA INFORMALIDAD ES UNA FORMA DE VIDA EN AMÉRICA Latina y el Caribe, sin importar cómo la medimos. En algunos países, la mayoría de la fuerza de trabajo no está cubierta por la protección laboral; las siempre presentes microempresas con frecuencia no están registradas ante las autoridades y cumplen parcialmente con algunas regulaciones; y, la evasión fiscal, por ricos y pobres indistintamente, es la norma. Aunque estas características del paisaje latinoamericano y del Caribe no son nuevas, su impactante aumento en algunos países ha dado nueva vida al debate con respecto a qué nos dice la informalidad acerca de cómo funcionan nuestras economías.

Informalidad: escape y exclusión, el noveno en nuestra serie de informes bandera regionales, explora este muy heterogéneo sector desde una variedad de perspectivas que van desde la preocupación por la protección de los trabajadores, a la productividad de las empresas y a los determinantes de la evasión fiscal. El informe toma y arroja más luz sobre el carácter exclusionista de buena parte de la informalidad, que deja a los ciudadanos fuera de las instituciones formales. Sin embargo, resalta especialmente que hay una importante dimensión de “escape” que ha sido poco resaltada en la literatura: los trabajadores, las empresas y las familias, insatisfechos con el desempeño del Estado o simplemente que no encontrando ningún beneficio en la interacción con éste, optan por la informalidad. Por tanto, la discusión se mueve desde el análisis puramente económico de los incentivos microeconómicos, a la reflexión sobre lo adecuado del “contrato social” —una expresión sumaria por la forma como los ciudadanos de la región se relacionan con el Estado y con sus conciudadanos.

No es sorprendente, entonces, que el análisis dé lugar a recomendaciones que se extienden a lo largo de muchas dimensiones de la agenda de política. Debido a que el alto nivel de informalidad existente en general en los países en desarrollo se debe en

parte al bajo costo de oportunidad de abrir una microempresa, la gama de medidas para aumentar la productividad del sector formal (mejoramiento del clima de negocios, fomento de la innovación, etc.) y para aumentar la capacitación de los trabajadores, es importante. La reforma del mercado laboral es también esencial porque parte del aumento en la proporción de trabajadores no cubiertos por la protección laboral, en los años noventa, parece deberse a una mayor carga laboral y a restricciones en varios países. Pero la reforma también necesita extenderse para remediar el pobre diseño de muchas protecciones sociales que los trabajadores encuentran de mala calidad, ineficientes y de poco valor. Por tanto, cambiar el análisis costo-beneficio de los trabajadores hacia el compromiso con las instituciones del Estado —tanto a través de los beneficios de ser formal como a través de una mejor vigilancia— es crítico para reducir su entrada, frecuentemente voluntaria, a la informalidad. Guardando relación con esto, aunque los experimentos para reducir los costos de registrar negocios han llevado a una formalización relativamente baja de los negocios existentes, el impacto sobre esos pocos negocios parece ser sustancial y el progreso en esta área luce importante. Todas estas reformas necesitan tomar lugar en un contexto de mejoramiento de la percepción sobre la justicia y la eficiencia del Estado, que a menudo se percibe como un servidor de las necesidades de élites particulares, antes que de las necesidades de la población en general. A largo plazo, ésta es la única forma de cambiar las normas sociales hacia el cumplimiento de las normas y reducir “la cultura de la informalidad”.

Éste es un tema sobre el que la Región de América Latina y el Caribe del Banco Mundial ha venido trabajando de manera sostenida, a través de varios estudios e informes regionales durante más de 10 años. El presente volumen que se construye a partir de ese trabajo, introduce fuentes de datos originales, recolectadas por el proyecto, y nuevas técnicas estadísticas para analizarlos y reúne la investigación hecha en nuestros países socios. Tanto sus

hallazgos como sus recomendaciones de política están entonces basados en un análisis detallado de la realidad de la región.

Como nota final, este reporte es el último desarrollado bajo la dirección de Guillermo E. Perry y me gustaría agradecerle por su liderazgo, sugerencias y entusiasmo como Economista Jefe del Banco Mundial para la Región de América Latina y el Caribe.



Pamela Cox
Vicepresidente para América Latina y el Caribe
Banco Mundial

Agradecimientos

I *NFORMALIDAD: ESCAPE Y EXCLUSION* ES EL PRODUCTO DE UN ESFUERZO COLABORATIVO POR VARIOS PROFESIONALES DE DENTRO y fuera del Banco. El informe fue preparado bajo la dirección de Guillermo E. Perry, por un equipo central que incluye a William F. Maloney, Omar S. Arias, Pablo Fajnzylber, Andrew D. Mason y Jaime Saavedra-Chanduvi.

Los documentos de base fueron preparados por Rita Almeida (Banco Mundial), James Alm (Universidad Estatal de Georgia), Guillermo Beylis (Banco Mundial), Mariano Bosch (London School of Economics and Political Science [LSE] y Universidad Alicante), Karla Breceda (Banco Mundial), Monserrat Bustelo (Banco Mundial), Dante Contreras (Universidad de Chile), Bárbara Cunha (Universidad de Chicago), Wendy Cunningham (Banco Mundial), Norbert Fiess (Universidad de Edinburgo), Marco Fugazza (Conferencia de Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo [Unctad]), Sebastián Galiani (Universidad de Washington en San Louis), Rodrigo García-Verdú (Banco Mundial), Leonardo Gasparini (Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales [Cedlas] y Universidad Nacional de La Plata), Edwin Goñi (Banco Mundial), Melanie Khamis (LSE), Fernando Landa (Unidad de Análisis de Políticas Sociales y Económicas [Udape], Bolivia), Santiago Levy (Brookings Institution), Norman Loayza (Banco Mundial), Leonardo Lucchetti (Universidad de Illinois en Urbana-Champaign), Jorge Martínez (Universidad Estatal de Georgia), David McKenzie (Banco Mundial), Truman Packard (Banco Mundial), Esteban Puentes (Universidad de Chicago), Jamele Rigolini (Banco Mundial), Gabriel Montes Rojas (Universidad de Illinois en Urbana-Champaign), Lucas Ronconi (Universidad de California en Berkeley), Claudia Sanhueza (Universidad de Chile), Mariano Tommasi (Universidad de San Andrés), Leopoldo Tornarolli (Cedlas y Universidad Nacional de La Plata), Federico Weinschelbaum (Universidad de San Andrés), Chris Woodruff (Universidad de California, San Diego) y Patricia Yáñez (Udape, Bolivia).

El informe también se benefició de contribuciones específicas o comentarios de Juliano Assunção (Pontificia Universidad Católica [PUC], Brasil), Tito Cordella (Banco Mundial), Jean Jacques Dethier (Banco Mundial), María Victoria Fazio (Banco Mundial), Gary Fields (Universidad de Cornell), Álvaro Forteza (Banco Mundial), Vicente Fretes Cibils (Banco Mundial), Marcelo Giugale (Banco Mundial), Gustavo Gonzaga (PUC, Brasil), Ricardo Furman (Corporación Financiera Internacional [CFI]), Luke Haggarty (CFI), Mary Hallward-Driemeier (Banco Mundial), Marco Hernández (Oxford University), Tom Kenyon (CFI), Peter Lindert (Universidad de California en Davis), David McKenzie (Banco Mundial), Carolina Mejía (Fedesarrollo), Ezequiel Molina (Cedlas y Universidad Nacional de La Plata), Carmen Pages (Banco Interamericano de Desarrollo), Georgina Pizzolito (Banco Mundial), Kristtian Rada (CFI), Lauro Ramos (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada [IPEA], Brasil), José Guilherme Reis (Banco Mundial), Helena Ribe (Banco Mundial), Rafael Rofman (Banco Mundial), Jose Scheinkman (Universidad de Princeton), Pablo Suárez (Universidad de Brown), Judith Tendler (Instituto Tecnológico de Massachusetts), Gabriel Ulyseu (IPEA, Brasil) y Evelyn Zezza (Banco Mundial); y por nuestros colegas Jesko Henschel (Banco Mundial), Pierella Paci (Banco Mundial), Stefano Scarpetta (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos [OCDE]) y Simeón Djankov (Banco Mundial).

El proyecto se benefició de un fondo para recolección de información otorgado por la Junta de Apoyo al Grupo de Investigación sobre Economía del Desarrollo del Banco Mundial, para adelantar encuestas en Bolivia, Colombia y República Dominicana, a partir de la encuesta de 2005 realizada en el Gran Buenos Aires, Argentina, por el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social y el Instituto Nacional de Estadística y Censos de Argentina, con el apoyo del Banco Mundial. Agradecemos cálidamente a Clara Else por su guía y apoyo para orientarnos en la elaboración de la propuesta y a François Bourguignon por su apoyo. Se reconoce la invaluable colaboración para el desarrollo de estas encuestas a Carlos Ignacio Becerra (Departamento Administrativo Nacional de Estadística [DANE], Colombia), Dilia Cruz (Banco Central de la República Dominicana), Olga Díaz (Banco Central de la República Dominicana),

Pedro José Fernández (DANE, Colombia), Eduardo Freire (DANE, Colombia), Rolando Guzmán (Grupo de Consultoría Pareto), Óscar Lora (Instituto Nacional de Estadística [INE], Bolivia), Gabriel Loza (Udape, Bolivia), Juliana Martínez Cuéllar (Departamento Nacional de Planeación [DNP], José Ramírez (Udape, Bolivia), Carmen Julia Reyes (Banco Central de República Dominicana), Guillermo Rivas (DNP, Colombia), Norberto Rojas (DNP, Colombia), Luz Magdalena Salas (DNP, Colombia), Mauricio Santamaría (DNP, Colombia), Romilda Santana (Banco Central de República Dominicana), Johnny Suxo (INE, Bolivia), María Fernanda Téllez (DNP, Colombia) y María Eugenia Villamizar (DANE, Colombia).

También agradecemos a Mauricio Cárdenas (Fedesarrollo) y Sebastián Edwards (Universidad de California, Los Ángeles); a los participantes en el Seminario del Instituto Nacional de Investigación Económica (NBER) sobre Informalidad en Bogotá; a Hartmut Lehmann (Universidad de Bologna e Instituto para el Estudio Laboral [IZA]) y a Stefano Scarpetta (OCDE); a los participantes en la Conferencia del Banco Mundial/IZA sobre Informalidad en Bertinoro; y a los participantes en la conferencia anual de la Asociación Económica de América Latina y el Caribe por la útil retroalimentación sobre el trabajo de base para este informe.

Finalmente, Patricia Da Camara, Catherine Russell y Elena Serrano coordinaron la publicación del informe y las actividades de divulgación, trabajando estrechamente con Dina Towbin, Andrés Meneses y Shana Wagger en la Oficina del Editor del Banco Mundial.

Abreviaturas y siglas

ATP	Efecto de Tratamiento Promedio	IMSS	Instituto Mexicano de Seguridad social
AU-F	Autoempleado a Formal	INEGI	Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática [México]
AUGE	Acceso Universal para prestaciones integrales y Garantías Explícitas	Issste	Instituto de Seguridad Social para Empleados Públicos Federales [México]
Bonosol	Bono solidario	IVA	Impuesto al Valor Agregado
BPS	Banco de Previsión Social	LSMS	Encuestas de Medición de Estándares de Vida
CIFT	Crédito de Impuestos a las Familias Trabajadoras	Marop	Mecanismo de Ahorro para el Retiro Oportunidades
CTID	Crédito Tributario de Ingresos Devengados	Mimic	Modelo de Múltiples Indicadores - Múltiples Causas
DANE	Departamento Administrativo Nacional de Estadística	OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
Ecinf	Pesquisa Económica Informal Urbana	OIT	Organización Internacional del Trabajo
Enaho	Encuesta Nacional de Hogares	PASIS	Pensión Asistencial
Enamin	Encuesta Nacional de Micronegocios	PIB	Producto Interno Bruto
ENEU	Encuesta Nacional de Empleo Urbano	PMD	Países Menos Desarrollados
ETP	Efecto de Tratamiento Promedio	PME	Pequeña y Mediana Empresa
F-AU	Formal a Autoempleado	PNAD	Pesquisa Nacional por Amostra Domicilios
FFL	Fuera de la Fuerza Laboral	PPA	Paridad de Poder Adquisitivo
F-I	Formal a Informal	RN	Renovación Nacional
Fonahpo	Fondo Nacional de Habitaciones Populares	SARE	Sistema de Apertura Rápida
Fonasa	Fondo Nacional de Salud	SENA	Servicio Nacional de Aprendizaje [Colombia]
GPM	Garantía de Pensión Mínima	Simples	Sistema Integrado de Pagamento de Impuestos
ICBF	Instituto Colombiano de Bienestar Familiar	SSI	Sistema Simplificado de Impuestos
ID	Identificación	TT	Tratamiento sobre los Tratados
IDM	Indicadores del Desarrollo Mundial	TNT	Tratamiento sobre los no Tratados
I-F	Informal a Formal		
IMG	Indicadores Mundiales de Gobernanza		

Informalidad: escape y exclusión

Hay dos tipos principales de reacciones activas de descontento con organizaciones a las cuales uno pertenece o con las que trata: manifestar sus quejas mientras continúa siendo miembro o cliente, con la esperanza de mejorar la situación, o escapar de la organización, llevar sus negocios a otra parte.
—Albert O. Hirschman (1981, p. 246)

LA INFORMALIDAD HA GANADO UNA CRECIENTE ATENCIÓN como un posible lastre al crecimiento económico y al aumento del bienestar social, y como una fuerza corrosiva para la integridad de las sociedades latinoamericanas. De hecho, la informalidad no es particularmente más alta en América Latina y el Caribe que en otros países en desarrollo con ingreso per cápita similar, de acuerdo con dos métodos comúnmente usados para medirla (gráfico 1). Sin embargo, dadas las permanentes connotaciones negativas de la informalidad—inferiores condiciones de trabajo, firmas con baja productividad, falta de respeto por el cumplimiento de las leyes, para nombrar sólo algunas— no es sorprendente que el aumento en la informalidad a lo largo de los años noventa, según lo indican diferentes medidas (gráfico 2), se percibe con preocupación y amerita una investigación más detallada.

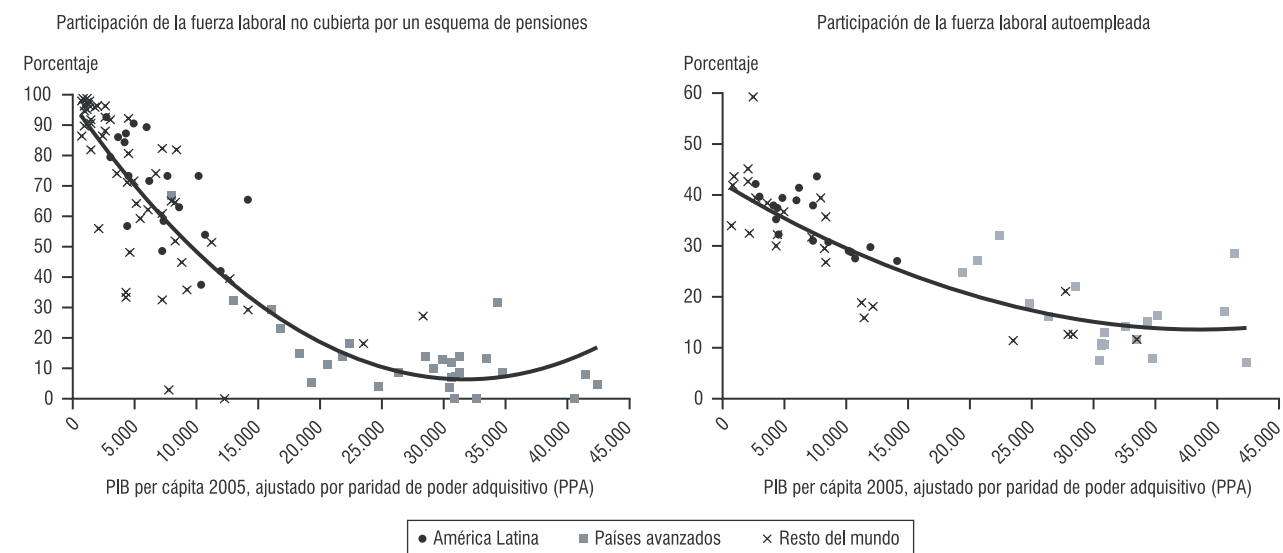
Dicho esto, el simple hecho de que sea necesario emplear múltiples medidas de la informalidad, capturando distintas perspectivas sobre el fenómeno, sugiere que no tenemos claridad acerca de qué es exactamente, y de qué deberíamos estar estudiando. Con toda probabilidad estamos abordando varios fenómenos distintos bajo este conveniente, pero sin duda útil término. Para un informe sobre la informalidad en América Latina y el Caribe, esto claramente proporciona desafíos especiales. Afortunadamente, bases de datos recientemente disponibles y el desarrollo de nuevas técnicas para analizarlas han posibilitado el análisis más sólido de la heterogeneidad subyacente y de las razones para hacer parte del sector y de los factores que determinan esta evolución

en diferentes países y sus ramificaciones socioeconómicas. Tal análisis, esperamos, servirá como base para la formulación de políticas públicas más eficaces.

La razón de ser del sector informal: agregando el escape a la exclusión

El informe visualiza la informalidad como una manifestación de las relaciones entre los agentes económicos y el Estado, a la que la literatura económica debe prestar atención, debido a su importante papel en la solución de fallas del mercado, en la coordinación de la provisión de bienes públicos y en mantener un campo de juego nivelado y equitativo. De las muchas visiones a través de las cuales los trabajadores informales han sido percibidos, la más influyente se ha centrado en su exclusión de beneficios cruciales otorgados por el Estado o de los circuitos de la economía moderna. Puede considerarse que esta exclusión ocurre a lo largo de tres márgenes, o fronteras, entre la formalidad y la informalidad. Primero, una larga tradición en la literatura laboral percibe la segmentación del mercado de trabajo como impidiendo que los trabajadores abandonen su patrón de informalidad y se empleen en el sector formal que ofrece beneficios estipulados por el Estado. Segundo, el trabajo innovador de De Soto (1989) argumenta que costosas regulaciones de entrada impiden que las empresas pequeñas crucen la frontera hacia la formalidad y el crecimiento. Tercero, algunas grandes firmas, enfrentando excesivas cargas fiscales y regulaciones pueden permanecer parcial-

GRÁFICO 1
Informalidad en el mercado laboral e ingresos per cápita



Fuentes: Loayza y Rigolini 2006; *Indicadores de desarrollo mundial 2006*.

mente en la informalidad como una medida defensiva y, como resultado, sacrifican crecimiento potencial y ganancias de eficiencia. Este informe encuentra que estos factores de exclusión son, de hecho, importantes, documenta su impacto negativo en la productividad y el bienestar y discute algunas de las reformas necesarias para mitigarlos.

Sin embargo, el informe también resalta un segundo lente a través del cual abordar la informalidad. Este lente, es más cercano al concepto de escape en Hirschman (1970): muchos trabajadores, empresas y familias escogen su nivel óptimo de vinculación con los mandatos e instituciones del Estado, dependiendo de su valoración de los beneficios netos asociados con la formalidad y los esfuerzos y capacidades del Estado para hacer cumplir la ley. Es decir, ellos realizan un análisis costo-beneficio implícito acerca de si cruzar el margen relevante hacia la formalidad y, frecuentemente, deciden en contra de esto. Esta visión sugiere que el resultado de una alta informalidad se origina en una decisión masiva de salir de las instituciones formales por parte de las firmas y los individuos, e implica una fuerte acusación social acerca de la calidad de la provisión de servicios por el Estado y su capacidad de hacer cumplir la ley.

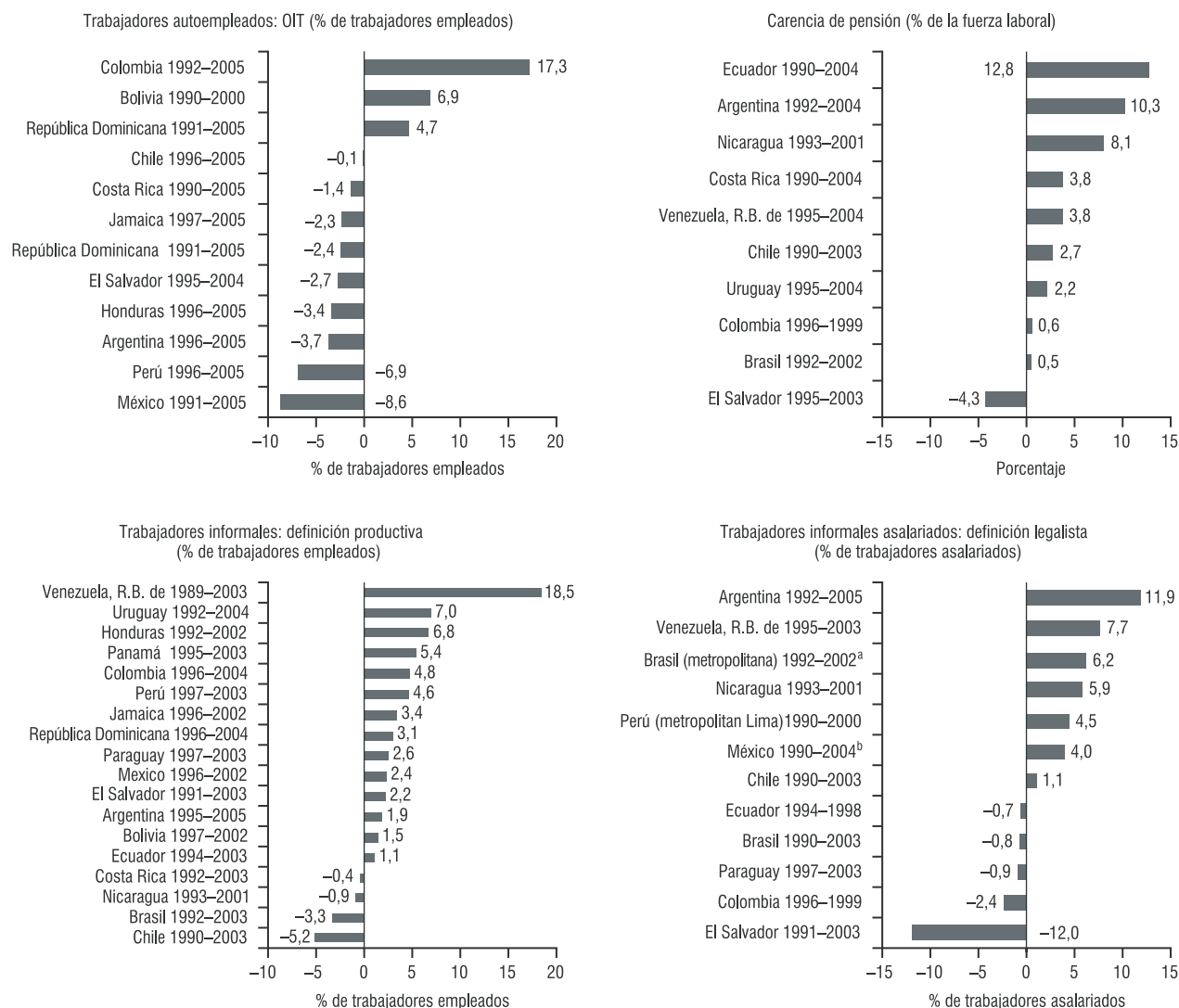
Esta perspectiva conduce a importantes divergencias con muchos de los hechos estilizados que son convencionales acerca del sector informal. Los propietarios de microempresas, con poca intención o potencial para crecer, pueden percibir que obtendrán insignificantes beneficios de involucrarse con regulaciones e instituciones fiscales inútiles. Interpretando literalmente a Hirschman, ellos llevan sus negocios a otra parte, sabiendo que caerán fuera de la pantalla de radar de las autoridades responsables de hacer cum-

plir la ley. Los trabajadores no calificados, que pagan parcialmente por beneficios de protección social directa e implícitamente a través de salarios formales más bajos, pueden encontrar que lo que esperan obtener en los empleos formales para los cuales están calificados, no compensa el consumo actual sacrificado o la mayor flexibilidad e ingresos que pueden obtener como trabajadores informales. Esto es especialmente cierto cuando tienen alternativas de protección social a través del acceso a programas universales no contributivos, o a través de medios privados. Las firmas más grandes o los profesionales calificados pueden decidir subreportar sus operaciones e ingresos, balanceando las ganancias privadas obtenidas de la evasión fiscal con los bajos riesgos de detección resultado de una débil vigilancia del cumplimiento de la ley.

Estas dos visiones, enfocándose respectivamente sobre la informalidad determinada por la exclusión de los beneficios del Estado y sobre decisiones voluntarios de escape que resultan de cálculos privados de costo-beneficio, son marcos analíticos complementarios antes que competitivos. Primero, los países difieren enormemente en historia, instituciones y marcos legales, de manera que los mecanismos de exclusión pueden ser más importantes en algunos y el escape más importante en otros. Segundo, el sector informal es tremendamente heterogéneo y sin duda, entonces, hay un continuo en términos de la importancia relativa de la exclusión y el escape entre trabajadores individuales y firmas dentro de los países. Tercero, en algunos casos los dos pueden virtualmente no distinguirse. Un microempresario, concluyendo, a través de un análisis costo-beneficio, que la formalidad no compensa los altos costos de registro, puede ser explícitamente excluido o autoexcluido —en cualquier caso, el efecto es básicamente el mis-

GRÁFICO 2

Tendencias de la informalidad según varias definiciones



Fuentes: Gasparini y Tornarolli 2006; Base de Datos Estadísticos 2006, Organización Internacional del Trabajo (OIT); *Indicadores de Desarrollo Mundial 2006*.

Nota: Aunque los datos a nivel mundial están disponibles sólo para las definiciones de informalidad como trabajadores independientes y como trabajadores no cubiertos por un sistema de pensiones, otras dos medidas se calculan aquí, a partir de fuentes de datos regionales. En la definición "productiva" un trabajador es considerado informal si es no calificado e independiente, trabajador asalariado en una pequeña empresa privada o trabajador sin ingreso. En la definición "legal", un trabajador asalariado es informal si no tiene derecho a una pensión de jubilación ligada a su empleo.

a. Porcentaje de trabajadores sin carteira (carné de trabajo).

b. Basado en la muestra de panel balanceado (municipios comunes) para el período 1990-2004.

mo. Un trabajador pobre excluido de los servicios de atención de salud, debido que vive en una remota área rural o en un vecindario urbano pobre, puede ver poca razón en ser formal y pagar impuestos laborales y pagar por servicios a los cuales no tiene acceso.

Finalmente, la informalidad es un fenómeno multidimensional, ya que los agentes interactúan con el Estado a lo largo de algunas dimensiones y no en otras, creando una gran área gris entre los

extremos de completo cumplimiento y no cumplimiento de las leyes. El escape y la exclusión pueden jugar diferentes papeles a través de diferentes dimensiones: el propietario de una microempresa, sin licencia debido a los altos costos de registro, puede ser de hecho excluido de los deseados circuitos del crédito formal, en tanto que opta por no contribuir a los pobremente diseñados fondos estatales de pensiones en representación de sus trabajadores. Los resultados de este informe subrayan la utilidad de ambas

visiones para tener mejor entendimiento y abordar las causas y consecuencias de la informalidad en América Latina y el Caribe.

Trabajadores: una combinación de escape y exclusión

Este informe examina el trabajo informal utilizando el amplio conjunto de encuestas de hogares regulares que se lleva a cabo en la mayor parte de países de la región, conjuntamente con módulos especiales recientes sobre la informalidad, recogidos por organismos de estadística en Argentina, Bolivia, Colombia y República Dominicana, en colaboración con el Banco Mundial y los ministerios sectoriales. Los análisis arrojan luz sobre las características de los trabajadores informales, sus motivaciones y sus preferencias por los beneficios y características no pecuniarias de los empleos (por ejemplo, flexibilidad, autonomía, estabilidad, movilidad), mediante el examen de su remuneración y de su propia apreciación acerca del bienestar y la satisfacción con su trabajo. Los resultados (resumidos en el recuadro 1) muestran gran heterogeneidad dentro y entre los países. También indican, sin embargo, que el sector informal puede generalmente ser pensado como comprendiendo dos grandes grupos que difieren significativamente, tanto

en sus motivaciones como en sus niveles relativos de satisfacción en el trabajo.

Primero, en promedio, los trabajadores independientes –los autoempleados o aquellos que son dueños de microempresas– en los países encuestados (con excepción de Colombia) reportan estar tan bien como estarían los trabajadores con empleos formales para los cuales están calificados. En consecuencia, la mayoría no están buscando empleos formales. La mayor parte de estos trabajadores informales seleccionaron sus ocupaciones de acuerdo con sus necesidades individuales (especialmente su deseo de tener flexibilidad y autonomía) y sus habilidades (su ventaja comparativa dada en términos de su capacidad empresarial). De hecho, cuando se les pregunta, la mayoría de los trabajadores sostiene que ellos prefieren la independencia de trabajar por cuenta propia. En México, muchos trabajadores independientes tienen un mejor desempeño en términos de trabajo asalariado, ganando sueldos relativamente altos en relación con su capital humano. Muchas mujeres, en particular, dicen que prefieren no tener trabajos formales asalariados para tener un mejor balance entre sus responsabilidades en el hogar y el trabajo.

Además, aunque la deseada flexibilidad, asociada con el autoempleo y la propiedad de microempresas, está frecuentemente

RECUADRO 1

Trabajadores informales en América Latina y el Caribe: su perfil, motivaciones, ingresos y bienestar

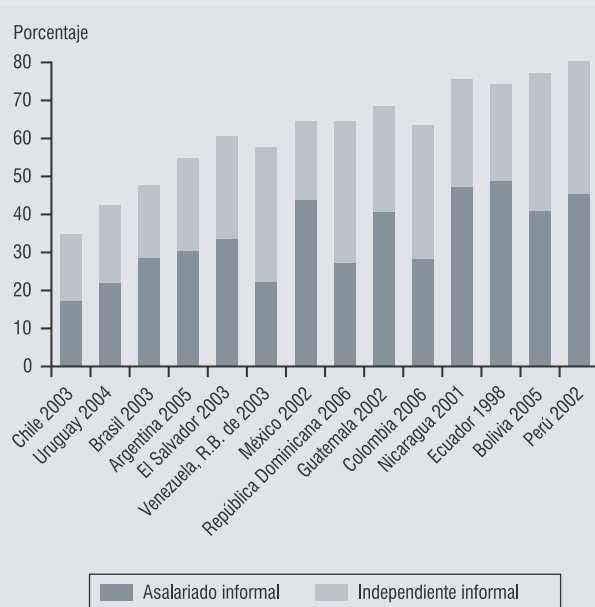
¿Quiénes son los trabajadores informales?

El empleo informal comprende una amplia gama de personas. Aunque en el informe se consideran diferentes criterios comunes para definir el empleo informal, se concentra en la definición basada en la protección social. Definido como si un trabajo es una relación asalariada y no registrada en el sistema de seguridad social, el empleo informal representa el 54% del empleo urbano regional y comprende dos grupos: 1) trabajadores informales independientes, que corresponde a un 24% del empleo urbano total (oscilando de 20% o menos en Argentina, Brasil, Chile y Uruguay a más de 35% en Bolivia, Colombia, República Dominicana, Perú y la República Bolivariana de Venezuela), y 2) trabajadores informales asalariados, que representan aproximadamente el 30% del empleo urbano regional total y más de la mitad de todo el trabajo informal (oscilando de 17% en Chile a más de 40% en Bolivia, Ecuador, Guatemala, México, Nicaragua, Paraguay y Perú) (gráfico 1.B.1)

El sector informal independiente incluye propietarios de microempresas y profesionales autoempleados, así como artesanos, ayudantes, obreros de construcción, taxistas y vendedores callejeros. El sector informal asalariado en su mayoría comprende empleados domésticos, trabajadores familiares sin remuneración, trabajadores de microempresas y los que trabajan en empresas grandes bajo arreglos laborales informales. Las características más fuertemente correlacionadas con el empleo informal son el tamaño de la empresa (10 empleados o menos), la educación (nivel educativo menor a secundaria), el sector industrial (construcción, agricultura, comercio minorista y transporte), duración en el em-

GRÁFICO 1.B.1

Distribución de trabajadores informales en áreas urbanas que contribuyen a un sistema de seguridad social en América Latina



Fuente: Cálculos de los autores, a partir de las encuestas de hogares.

Nota: En Ecuador, México y la República Bolivariana de Venezuela la cobertura de trabajadores independientes es aproximada mediante el criterio de tener educación terciaria. Argentina significa el Gran Buenos Aires.

(Continúa en la página siguiente)

pleo (menos de un año), edad (los jóvenes son predominantemente asalariados informales, mientras que los trabajadores independientes son en su mayoría personas de más edad), y la situación familiar de las mujeres (mujeres casadas con hijos).

¿Cuáles son sus motivaciones, ingresos y bienestar?

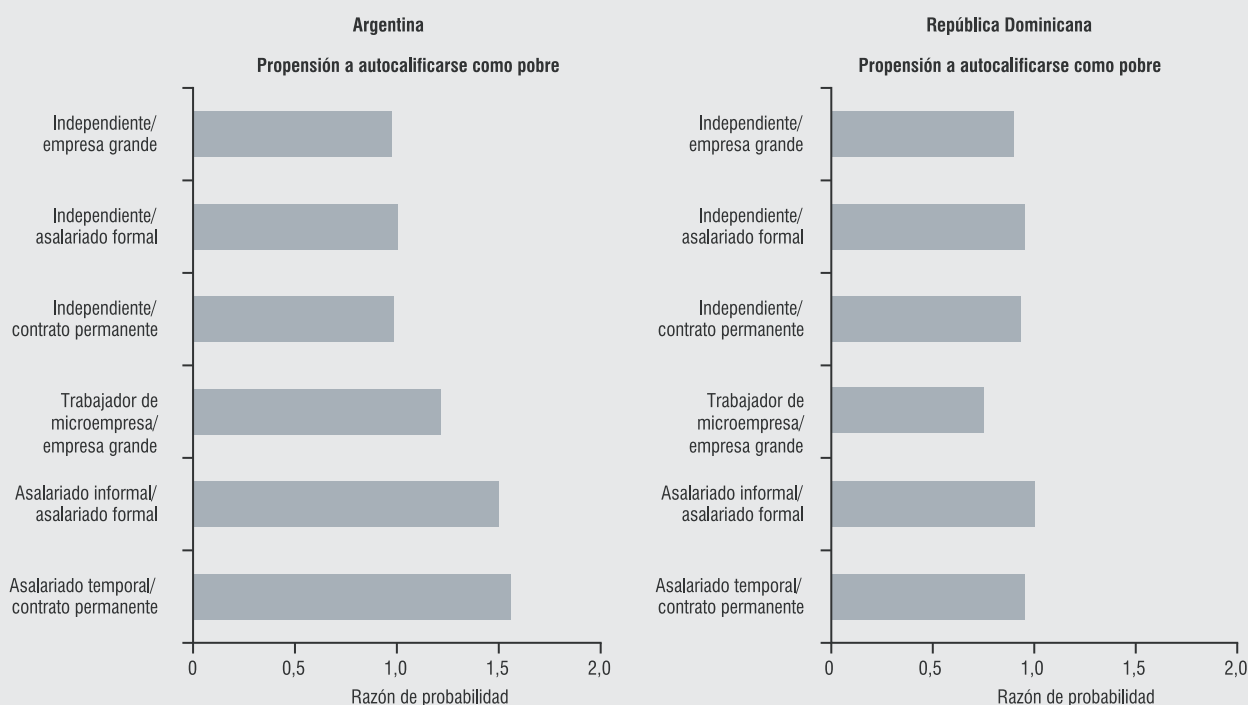
La evidencia obtenida a partir de los patrones de movilidad de los trabajadores, sus motivaciones reportadas y su percepción acerca de su bienestar y satisfacción con el empleo, indican que 1) la mayoría de los trabajadores independientes (aproximadamente dos terceras partes) ingresaron a sus empleos voluntariamente, asignan un valor significativo a los beneficios no pecuniarios del trabajo autónomo y escogen “escapar” a los sistemas formales de protección social; 2) por el contrario, la mayoría de los trabajadores informales asalariados parecen haber sido excluidos de empleos más deseables, ya sea como asalariados formales o como trabajadores independientes, aunque los motivos voluntarios son significativos para muchas de las personas en este subsector (por ejemplo, jóvenes y trabajadores familiares sin remuneración). Los trabajadores informales sostienen que ellos no contribuyen a la

seguridad social ni a los planes de seguro de salud, principalmente debido a sus bajos ingresos y, también, debido a la decisión de sus empleadores de no ofrecer beneficios (en el caso de la mayor parte de trabajadores informales asalariados); debido a que ellos carecen información sobre los beneficios y el funcionamiento de los programas de protección social; y, en el caso de la atención de salud, debido a que recurren a otros mecanismos de cobertura, incluyendo la cobertura a través de otros miembros de la familia y de servicios universales.

Para ambos grupos de trabajadores informales, hay una sustancial heterogeneidad de motivos y de características demográficas. Por ejemplo, en Argentina, los autoempleados informales reportan estar tan bien como los empleados asalariados formales, pero los asalariados del sector formal parecen estar en peores condiciones (gráfico 1.B.2); en República Dominicana, tanto los trabajadores independientes informales como los asalariados informales muestran niveles similares de bienestar que los empleados formales (gráfico 1.B.2); y, en Colombia, ambos grupos de trabajadores informales reportan niveles de satisfacción mucho menores con sus actuales empleos.

GRÁFICO 1.B.2

Impacto de la informalidad sobre la autopercepción de pobreza



Fuente: Arias y Lucchetti (2007) basado en encuestas de hogares, 1997 y 2004.

Nota: La autopercepción de pobreza se basa en las respuestas dadas en las encuestas de hogares.

relacionada con bajos ingresos y poca seguridad, estos trabajos se consideran mejores opciones que los empleos equivalentes que estos trabajadores podrían obtener en el sector formal, dado su mínimo capital humano, acceso limitado a otros activos y la baja

productividad agregada en la economía. En otras palabras, muchos trabajadores independientes optan por la informalidad debido a que sus opciones en el sector formal son al menos igualmente escasas. Más aún, tienen la posibilidad de usar meca-

nismos informales o programas de protección social libremente disponibles (no contributivos), para sustituir, parcialmente, los beneficios formales de la seguridad social, por los cuales de otra manera tendrían que pagar, implícita o explícita a través de impuestos laborales (algunas veces altos). En resumen, la mayoría de los trabajadores independientes no parecen estar “excluidos” del sector formal; más bien, después de hacer un análisis costo-beneficio, implícito deciden renunciar a la formalidad.

Una situación distinta surge, sin embargo, para la mayoría de los trabajadores asalariados informales en los países estudiados. De hecho, la mayor parte de los asalariados informales parece estar buscando empleos más deseables, bien sea en el sector asalariado formal o como trabajadores independientes (siendo México y República Dominicana notables excepciones). Para muchos de estos trabajadores, la informalidad refleja en gran medida la decisión de las empresas para las cuales trabajan, especialmente las microempresas, de operar fuera del ámbito de las reglamentaciones gubernamentales. En promedio, estos trabajadores no escogen por sí mismos renunciar a los contratos formales ni a las instituciones de seguridad social y preferirían obtener trabajo equivalente en el sector formal. En estos casos, la exclusión antes que el escape a la informalidad parece ser la razón determinante detrás de su actual estatus informal.

Sin embargo, existe una considerable heterogeneidad aun dentro de estos dos subsectores del sector informal, habiendo tanto trabajadores informales voluntarios como involuntarios y una gran variedad de trayectorias de vida laboral en cada uno. Por ejemplo, mientras en promedio, trabajadores asalariados en microempresas quisieran un trabajo en el sector formal o un empleo independiente, aproximadamente la mitad de los empleados de las microempresas de México resultan ser miembros familiares sin remuneración cuya presencia en el sector probablemente refleja una mezcla de consideraciones profesionales y personales. De igual forma, mientras en promedio, los trabajadores independientes disfrutan de un bienestar comparable al de sus contrapartes en el sector formal, alrededor de una tercera parte de los trabajadores independientes (más de la mitad en Colombia) parecen serlo, básicamente de manera involuntaria y preferirían trabajos formales.

También hay una considerable variación entre países acerca de las posibles causas de la segmentación laboral para estos grupos de trabajadores informales que reportan ser informales de forma involuntaria. Por ejemplo, en Brasil, Colombia y Perú, la evidencia apunta hacia el impacto de los crecientes costos laborales y rigideces sobre la expansión de la informalidad en los años noventa. En otros países, como Argentina, la introducción de contratos temporales y la subsiguiente debilidad para hacer cumplir las regulaciones fiscales y laborales parecen haber jugado un papel en los incrementos observados en la proporción de la fuerza de trabajo sin contribuciones a la seguridad social. En la mayoría de países, la liberalización comercial parece haber tenido efectos modestos o nulos sobre las tendencias de la informalidad.

La presencia tanto de factores de escape como de exclusión en los mercados laborales informales —evidente en las respuestas

motivacionales subjetivas de los trabajadores informales y en las medidas de autoevaluación del bienestar mencionadas anteriormente, es corroborada por los patrones observados de dinámica del mercado laboral, un importante enfoque analítico introducido en este informe. De hecho, evidencia sobre México (gráfico 3) sugiere que, en períodos de prosperidad, el número de trabajadores que deja el sector formal para volverse independiente o acepta empleos asalariados informales es igual y algunas veces superior al número de aquellos que pasan del sector informal al formal. Éste es un hallazgo importante que apoya la perspectiva de que existen mercados laborales integrados en los cuales los trabajadores son libres de escoger entre empleos formales e informales.

Sin embargo, después de la reforma constitucional en Brasil, aunque inicialmente siguen un patrón similar al de México, los flujos de empleo asalariado informal hacia asalariado formal fueron significativamente más bajos que los flujos en la dirección inversa aun en los períodos de bonanza —sugiriendo un significativo grado de segmentación del mercado laboral. En congruencia con la literatura que estudia la economía de Estados Unidos, es también cierto que la contratación de empleados en el sector formal prácticamente se detiene durante una recesión, lo que posiblemente refleje rigideces mayores a la baja de salarios. Por tanto, muchos de los que ingresan al mercado laboral no tienen más opción que aceptar ocupaciones menos deseables en el sector informal. Como consecuencia, el desempeño de los mercados laborales es asimétrico a través de los ciclos económicos en la mayoría de los países: los mercados laborales tienden a comportarse más como mercados segmentados durante las caídas y recesiones económicas, y más como mercados integrados durante el auge económico.

Finalmente, tanto las dimensiones de exclusión como de escape del trabajo informal asalariado son sugeridas por las trayectorias del ciclo de empleo de los trabajadores. En la mayoría de los países, los trabajadores jóvenes, especialmente los menos califica-



dos, tienen una mayor probabilidad de ser empleados informales que trabajadores formales asalariados y muy pocos trabajan por cuenta propia o en el sector informal. En tanto, trabajadores de edad media y mayores tienen mayor probabilidad de encontrarse en el sector formal o de trabajar por su cuenta, aunque muchos pueden terminar siendo empleados informales (ver gráfico 4). Esto sugiere que el trabajo asalariado informal es un punto de entrada al mercado laboral para muchos jóvenes y en la medida en que adquieren experiencia o simplemente tienen mejores condiciones para encontrar un empleo en el sector formal o de satisfacer el sorprendentemente común deseo de trabajar por su propia cuenta. El empleo informal asalariado es también una opción para muchos de los trabajadores mayores que carecen de las destrezas o del capital para convertirse en trabajadores independientes, o para obtener un empleo asalariado formal, o quienes escapan a la formalidad debido, por ejemplo, a que ya no pueden acumular suficientes años de vida laboral para asegurar una pensión significativa. El hecho de que la participación del empleo independiente aumenta con la edad es, nuevamente, similar a lo que se observa en Estados Unidos, y de la misma forma puede explicarse parcialmente por el retraso en la entrada voluntaria, debido a restricciones de crédito o de capital humano.

Los resultados discutidos anteriormente tienen implicaciones críticas para el diseño de políticas. Bien sea debido a exclusión abierta y segmentación del mercado laboral o a una decisión voluntaria masiva de escapar de la formalidad, la informalidad puede llevar a un equilibrio social subóptimo en el cual muchos trabajadores quedan sin protección cuando sufren problemas de salud y empleo y frente a la pobreza en la vejez. En cualquier caso, la necesidad de reforma es imperiosa. Sin embargo, nues-

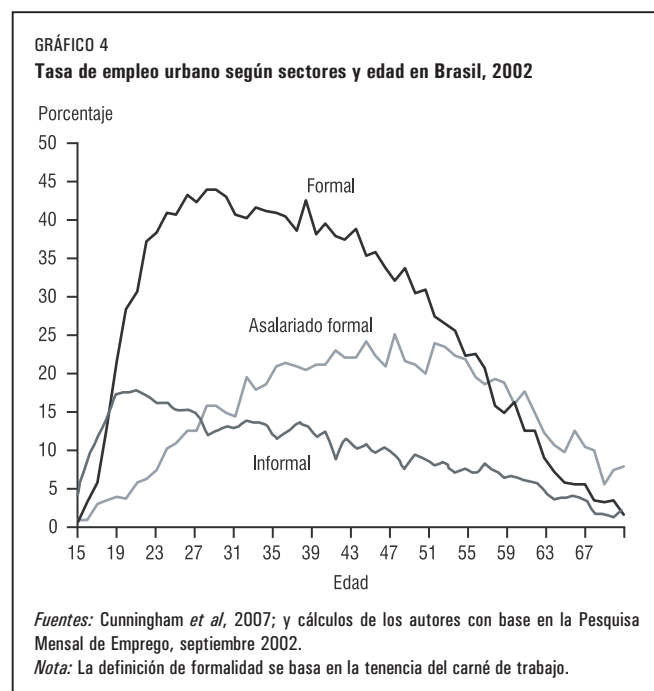
tros resultados alertan contra las soluciones comunes a todos los países. De nuevo, mientras los mercados laborales en México y República Dominicana muestran un alto grado de integración —por ejemplo, la mayor parte de los trabajadores informales lo son por elección propia— excepto, quizá durante las crisis, los mercados laborales en Argentina, Colombia y, en menor grado, Brasil muestran muchos signos de segmentación. Por tanto, resulta muy útil clarificar la importancia relativa de factores alternativos determinantes de la informalidad, de manera que los estrategias puedan concebir cambios de políticas más adecuados.

Por ejemplo, si la informalidad laboral fuera esencialmente determinada por una inadecuada legislación laboral que conduce a la segmentación del mercado laboral, entonces la clave para reducirla sería impulsar una (políticamente difícil reforma laboral. Si, por el contrario, los bajos beneficios esperados y los altos costos de las contribuciones a la seguridad social, en relación con otras formas de protección contra choques adversos, juegan un papel importante en llevar a muchos trabajadores a optar por la informalidad, la reforma del diseño y prestación de servicios de protección social debe ser un componente adicional del conjunto de políticas para reducir la informalidad. De hecho, este informe determina que hay un significativo espacio para mejoras en el ámbito del diseño de los programas de protección social (recuadro 2). Más aún, cuando se considera el tema de los trabajadores informales asalariados, es también fundamental abordar y entender los factores que conducen a las empresas a ser parcial o totalmente informales, tal como se discute en la sección siguiente.

Firmas: ¿Poca ganancia, altos costos, o débil cumplimiento de la ley?

La informalidad laboral es básicamente un fenómeno de las empresas pequeñas y la gran mayoría de los trabajadores que no están registrados ante las administraciones de seguridad social se encuentran en empresas de menos de cinco empleados (gráfico 5). Por tanto, entender la racionalidad que hay detrás de las decisiones de las pequeñas empresas acerca de registrarse y registrar a sus trabajadores, pagar impuestos y demás, es fundamental para entender el fenómeno de la informalidad.

Este informe muestra que en su naturaleza y dinámica estas microempresas están estrechamente vinculadas con sus contrapartes en los países industrializados y no deberían ser tratadas como un fenómeno patológico propio de los países en vías de desarrollo. Como muestra el gráfico 6, los patrones de escape, entrada y participación en el empleo independiente son muy similares, lo cual indica que los altos niveles de empleo independiente que se observan en el gráfico 1, pueden no reflejar un fenómeno fundamentalmente diferente sino una mayor cantidad del mismo. Esto puede ocurrir precisamente debido a que la menor productividad laboral en el sector formal en los países en desarrollo implica un menor costo de oportunidad de participar en el trabajo independiente, el cual las encuestas de trabajadores sugieren que es tan altamente apreciado en América Latina y el



RECUADRO 2

Fallas gubernamentales en el diseño de sistemas de protección social en América Latina y el Caribe

Hay altos costos humanos asociados con la falta de acceso a los instrumentos adecuados de manejo de riesgo, tales como los seguros médicos y seguridad para la vejez. Adicionalmente, la falta de mercados de seguros y otras fallas del mercado—tales como las externalidades negativas relacionadas con la ausencia de tratamientos médicos o la falta de apoyo para los ancianos pobres— crean una clara justificación para la intervención pública destinada a asegurar el acceso básico a la protección social. Por tanto, un desafío clave que enfrentan los formuladores de política en los países de América Latina y el Caribe es el de asegurar que sus ciudadanos tengan un adecuado acceso a instrumentos de manejo del riesgo social, aun frente a la existencia de una significativa informalidad en la región. Sin embargo, las intervenciones mal concebidas, pueden en realidad empeorar la situación. Éstas no sólo pueden interferir en la habilidad de las personas para tener acceso a los servicios básicos o para manejar el riesgo, sino que además distorsionan los incentivos económicos, y pueden tener efectos negativos sobre la productividad y el crecimiento económico de largo plazo, por ejemplo, al crear fuertes incentivos para que muchos trabajadores permanezcan en la informalidad.

En realidad, en América Latina y el Caribe hay importante evidencia de “fracaso de gobierno” en el diseño e implementación de sistemas de protección social, y estas fallas deben ser identificadas y abordadas como parte de toda acción para fortalecer el manejo del riesgo en la región. Este informe documenta estos temas en detalle. A nivel de programas específicos, los problemas de diseño aumentan los costos de participación en la seguridad social en relación con los beneficios de participación, llevando a que algunos trabajadores se salgan del sistema. Además, las deficiencias en el diseño también impiden el acceso de algunos trabajadores a los beneficios. A nivel de los sistemas de protección social—la gama de sistemas de asistencia social contributivos y no contributivos, los programas suelen competir entre ellos, generando incentivos y resultados adversos para el mercado laboral.

Entre las debilidades fundamentales para el diseño de programas de seguridad social de la región se encuentran los siguientes:

- Elevadas contribuciones a la nómina en relación con los beneficios y la calidad del servicio esperado: la evidencia muestra que las elevadas contribuciones pueden desalentar el ingreso al empleo formal.
- Una “agrupación” excesiva de múltiples paquetes de beneficios: por ejemplo, los paquetes en algunos países incluyen no sólo atención de salud, protección contra riesgos laborales, seguro de vida y pensiones, sino además vivienda, atención infantil, deportes y recreación. Algunos de estos componentes representan “impuestos puros” antes que contribuciones que

beneficien a muchos trabajadores del sector formal (o posibles trabajadores del sector formal).

- Enfoques rígidos y de tipo universal para los programas de seguridad social obligatorios: por ejemplo, los cónyuges y trabajadores secundarios de la familia que optan por ingresar al empleo formal, en general, han tenido que pagar por la cobertura de servicio de salud a los cuales ya tienen derecho a través de la afiliación del jefe de la familia. Este pago doble por un mismo beneficio genera un poderoso incentivo para la escogencia de empleos informales. Más aún, los sistemas de seguridad social rara vez tienen en cuenta las distintas necesidades y preferencias de los trabajadores en diferentes etapas de su ciclo de vida y, como consecuencia, las altas contribuciones iniciales a la seguridad social desincentivan de forma significativa a los trabajadores jóvenes que tienen otras prioridades de inversión (tales como educación y vivienda) para vincularse al sector formal.
- Mala contabilidad en la movilidad de los trabajadores dentro y fuera del sector formal en el transcurso de sus carreras y a lo largo de su ciclo de vida: en particular, los largos períodos necesarios para obtener una pensión hacen que muchos trabajadores no puedan acceder a ella debido a la alta movilidad que existe entre los sectores formal e informal y, por tanto, se crea, ex ante, un gran desincentivo para escoger empleos formales. Más aún, la imposibilidad de trasladar el seguro de un empleo a otro, frecuentemente, conduce a brechas intermitentes en la cobertura de seguros de salud para aquellos trabajadores que pasan de la informalidad a la formalidad y viceversa.

Adicionalmente, esfuerzos recientes de varios gobiernos en la región, para establecer programas de ayuda no contributivos o subsidiados para compensar la baja cobertura de la seguridad social, sin proponérselo pueden hacer complicado la búsqueda de soluciones para brindar una protección social efectiva para una población mayor de la región. De hecho, la evidencia sugiere que los programas que ofrecen servicios a los trabajadores informales, sobre una base no contributiva o altamente subsidiada, en realidad puede estar “compitiendo” con los programas formales de seguridad social por los cuales los trabajadores tienen que pagar a través de los impuestos contributivos a la nómina, creando incentivos adicionales para la informalidad.

Abordar estas debilidades de diseño será importante, no solamente para asegurar un acceso más amplio a los instrumentos eficaces del manejo del riesgo por parte de los ciudadanos de América Latina y el Caribe, sino también para hacer los programas de protección social consistentes con los aumentos en la productividad y el crecimiento económico sostenible en el futuro.

Caribe, como lo es en los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE).

En este sentido, aunque un amplio cuerpo de literatura concibe la falta de registro de las pequeñas empresas frente a las auto-

ridades a través del lente de la exclusión, este informe argumenta que la formalidad puede verse como un insumo en el proceso de producción, del cual las pequeñas empresas tienen muy poca necesidad. La formalidad aumenta rápidamente con el tamaño de

la empresa y su productividad. Por ejemplo, mientras que 86% de las microempresas mexicanas con sólo un empleado remunerado no paga sus aportes a la seguridad social, el 71% de aquéllas con cinco trabajadores remunerados dice pagar seguridad social, al menos para algunos de sus empleados. En Brasil, 76% de las microempresas no tienen una licencia de operación y 94% no pagan impuestos. Estas tasas disminuyen a 33% y 23%, respectivamente, entre las empresas con cinco trabajadores remunerados.

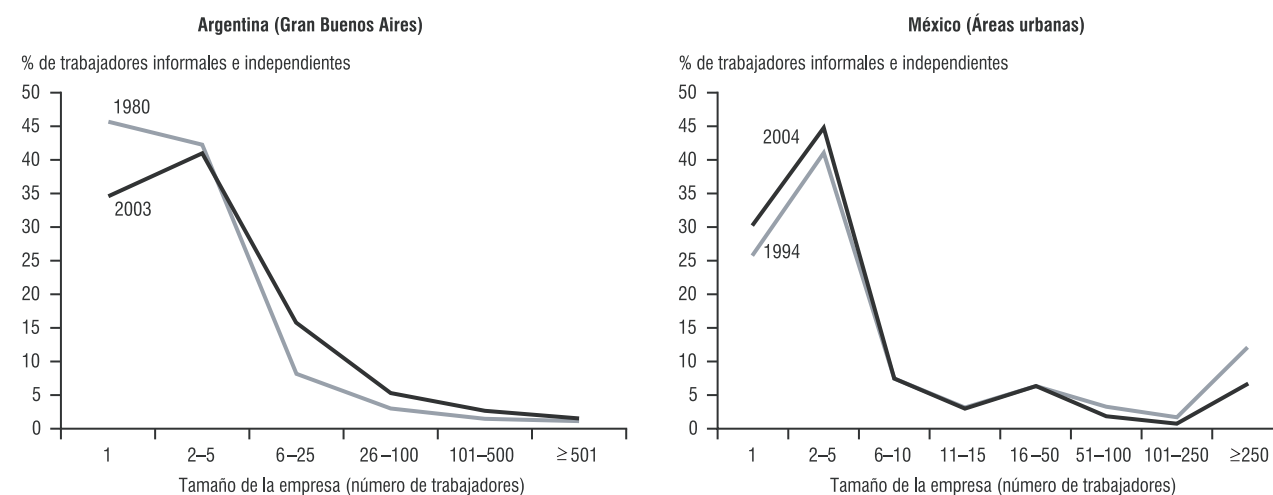
Sin embargo, la gran mayoría de microempresas siguen siendo muy pequeñas para beneficiarse sustancialmente de la formalidad de forma que compensen sus varios costos. En Brasil, por ejemplo, 87% de todas las microempresas tienen empleados sin sueldo. En Nicaragua, menos del 7% de las microempresas tienen más de dos empleados después de tres años de funcionamiento. La mayoría de estas empresas no tiene potencial para crecer (la rotación de personal es extremadamente alta en este subsector) y, por tanto, sus necesidades de crédito pueden ser marginales. Éstas tienen un número limitado de clientes y con la mayoría de ellos guardan relaciones personales, por lo que no se beneficiarían mucho de un mayor acceso a los mercados impersonales organizados y a los servicios judiciales, usualmente asociadas con la formalidad. No es sorprendente que una encuesta a las microempresas informales de México revele que alrededor del 75% de éstas dicen que la principal razón para no registrarse ante las autoridades es que son demasiado pequeñas para que valga la pena hacerlo. En contraste, apenas el 2%, 8% y 4% de las empresas encuestadas, respectivamente, contestan que la principal razón son los altos costos y el tiempo requerido para registrarse o los altos costos de operar como una empresa registrada. Esto mismo ocurre en República Dominicana. No obstante, los prohibitivos trámites burocráticos para registrarse parecen ser de mayor importancia en Argentina. En la mayoría de los casos, el grado

de formalidad aumenta con el tamaño de la empresa, sugiriendo que a medida que la empresa crece, su demanda por los servicios asociados con las instituciones formales aumenta, al igual que la probabilidad de que sean detectadas por las autoridades. Tener una fuerza de trabajo tan grande en las microempresas y tener tantas de estas desvinculadas de la economía formal, con toda probabilidad entraña algunos costos de productividad. En primer lugar, es posible que haya algunas economías de escala o externalidades que surgen del empleo en empresas grandes. En la medida en que la informalidad está asociada con la preponderancia de empresas pequeñas y que los ingresos crecientes a escala son relevantes para su rango de tamaño, la informalidad puede llevar a considerables pérdidas de eficiencia. En segundo lugar, la competencia desleal de las empresas informales puede desacelerar el proceso de creación destructiva por medio del cual las empresas ineficientes son reemplazadas por competidores más eficientes, y podrían afectar negativamente los incentivos de las empresas formales para innovar y adoptar nuevas tecnologías. En tercer lugar, si la reducción de los costos y el aumento de los beneficios de la formalidad permiten que empresas previamente informales ganen un mayor acceso a los mercados y servicios, el resultado podría ser un mayor crecimiento de la productividad agregada.

La evidencia a nivel de empresa presentada en este estudio arroja conclusiones mixtas acerca de las anteriores hipótesis. Los estudios sobre microempresas sugieren que las empresas que deciden registrarse tienen un mejor desempeño o, alternativamente, que aquellas que empezaron sus operaciones luego de haberse registrado presentan, en promedio, más altos niveles de productividad laboral, en comparación con sus pares equivalentes no registrados. En particular, los programas en Brasil y México para reducir los costos de entrada al sector formal han tenido un impacto positivo en el desempeño de aquellas empresas que han

GRÁFICO 5

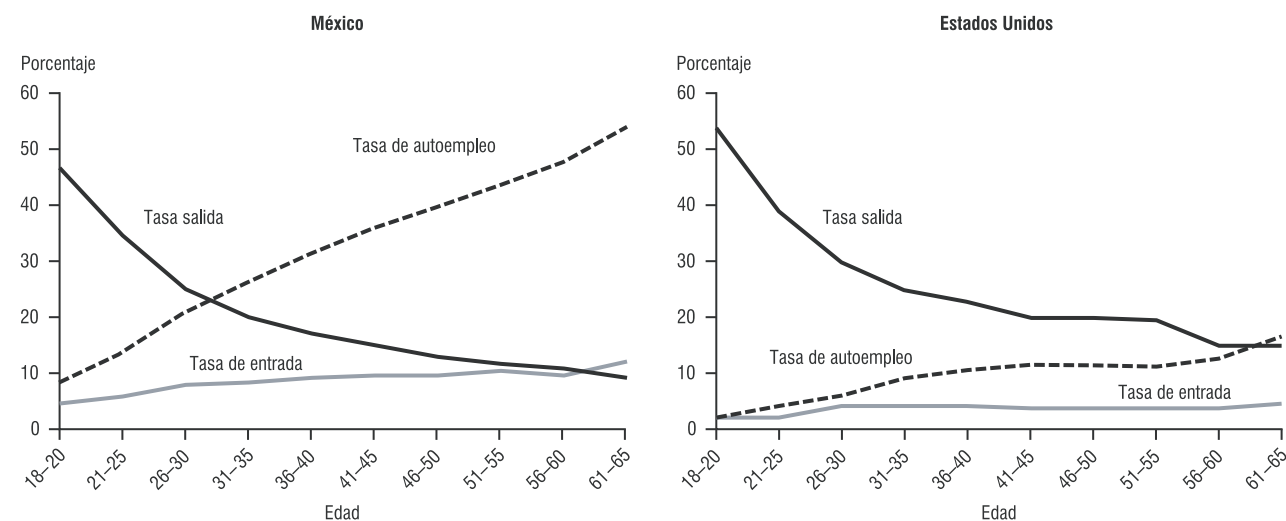
Trabajadores informales según tamaño de la empresa



Fuente: Cálculos de los autores a partir de la Encuesta Nacional de Empleo Urbano (México) y en la Encuesta Permanente de Hogares (Argentina).

GRÁFICO 6

Entrada y salida de hombres del autoempleo



Fuentes: Evans y Leighton (1989); Fajnzylber, Maloney y Rojas (2006); y elaboración propia basada en la Encuesta Nacional de Empleo Urbano.

decidido cruzar la frontera de la informalidad a la formalidad. La evidencia acerca del efecto de estos programas sobre los niveles agregados de informalidad y productividad a lo largo del tiempo, sigue siendo ambigua (tal como se verá en el capítulo 6). Más aún, la evidencia de los informes sobre clima de inversión indica que las empresas rodeadas por empresas que cumplen las leyes, tienen mayores tasas de productividad. Sin embargo, hay evidencia de que, en algunos casos, la informalidad refleja evasión defensiva o posiblemente una excesiva regulación.

Considerando toda la evidencia, el informe concluye que inclinar el análisis de costo-beneficio hacia la formalidad para un porcentaje sustancial de empresas informales, requiere una combinación adecuada de “incentivos” y “sanciones”. Por ejemplo, en Brasil y México, las microempresas que se encuentran en la frontera entre la formalidad y la informalidad coexisten con empresarios que no muestran una demanda por los presuntos beneficios de la formalidad, y para quienes reducir los costos de registro no conduciría a la formalización bajo las condiciones actuales. De igual forma, la evidencia para República Dominicana indica que muchas microempresas informales perciben mayores beneficios permaneciendo fuera del radar del Estado, incluyendo no solamente el ahorro de impuestos sino también la ventaja de no tener que interactuar con la burocracia estatal. Más aún, una importante fracción de las empresas que se convierten en formales, supuestamente lo hacen para evitar multas y sobornos, de acuerdo con las encuestas realizadas en muchos países de la región (ver gráfico 7). Por tanto, las intervenciones para abordar las restricciones regulatorias que afrontan las pequeñas empresas o para reducir las tasas de impuestos pueden no ser suficientes para lograr un cambio importante en sus niveles de formalidad. El logro

de este objetivo requiere también la mejora de los incentivos positivos para unirse al sector formal, incluyendo adecuaciones en los servicios públicos y privados al alcance de las empresas formales (por ejemplo, créditos, cumplimiento de contratos, asistencia técnica, etc.), y el reforzamiento del nivel de cumplimiento de la ley para aumentar los costos de oportunidad de seguir siendo informal.

No obstante, la baja productividad agregada en el sector formal tiende a limitar el impacto general aun de programas integrales y bien diseñados para incentivar a las empresas informales a convertirse en formales. Por tanto, una gran parte de los esfuerzos para reducir la informalidad se deben concentrar en las políticas para incrementar la productividad y el crecimiento en el sector formal, lo cual aumentaría los beneficios percibidos de la formalidad junto con el costo de oportunidad de seguir siendo informales.

Por último, en muchos países de la región, aun las grandes empresas muestran niveles considerables de evasión fiscal e informalidad laboral. Ellas tienen un número significativo de empleados sin contribuciones a la seguridad social y la fracción de ventas sin declarar para fines fiscales es bastante alta —aun tan alta como en pequeñas empresas en algunos casos (ver gráfico 8). Las empresas entonces parecen realizar un cuidadoso análisis de costo beneficio, ponderando los beneficios “privados” de la informalidad (evasión fiscal, evasión de reglamentaciones costosas) contra los costos “privados” (riesgo de multas y sobornos, acceso imperfecto a los mercados y servicios gubernamentales) al escoger su “grado” de formalidad. Los programas administrativos y de simplificación y fiscal para reducir la burocratización y los costos de cumplimiento de la ley, las revisiones regulatorias orientadas a

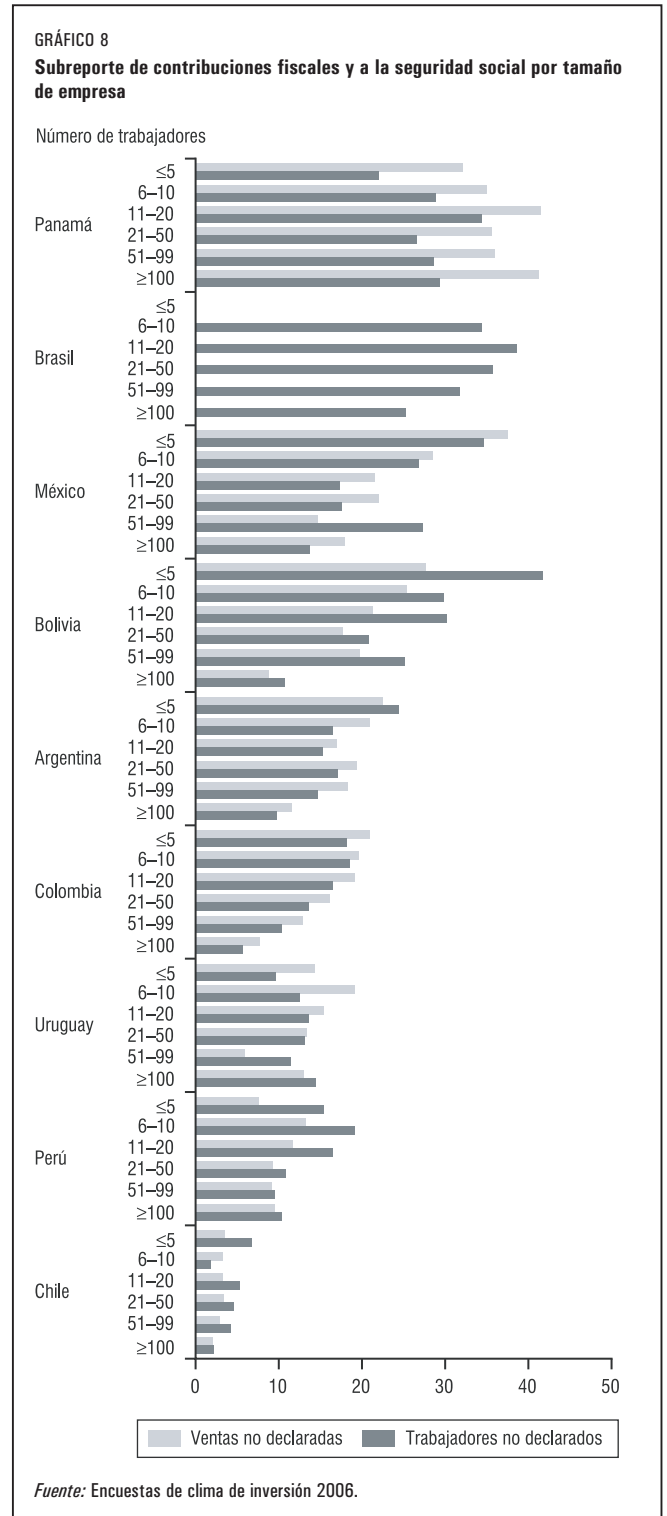
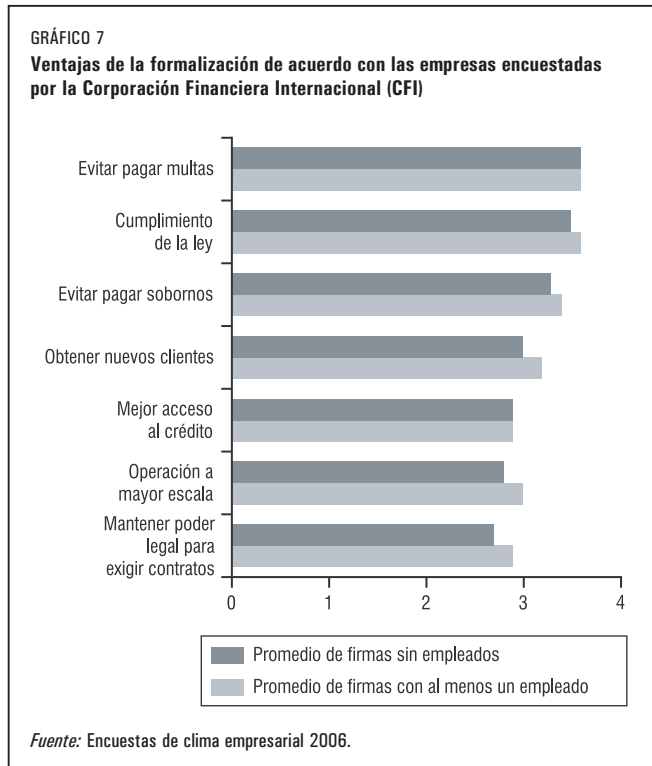
eliminar leyes y normas anacrónicas o motivadas por intereses privados y a fortalecer el cumplimiento de la ley son respuestas clave de política con respecto al fenómeno de la informalidad parcial en las grandes empresas.

La necesidad de instituciones más efectivas y legítimas

Independientemente de si la informalidad es un resultado de políticas o mecanismos excluyentes o resultado de decisiones de tipo costo-beneficio para las empresas y personas, que los lleva a optar por escapar de las instituciones formales, ésta representa una crítica fundamental al Estado latinoamericano a diferentes niveles. Tanto en la implementación de regulaciones complicadas para las empresas y para el mercado laboral, como en el deficiente diseño de sistemas de protección social, el Estado no está cumpliendo de manera adecuada con sus funciones. Esta falla, unida a la persistente falta de confianza acerca de a quién representa y sirve el Estado y sobre su capacidad para hacer cumplir las leyes, puede intensificar la tendencia de muchos latinoamericanos –posiblemente ni mayor ni menor que la de ciudadanos de otras regiones en desarrollo– de renunciar al sector formal, haciendo que el cumplimiento de las funciones fundamentales del Estado sea aún más difícil.

Por ejemplo, la mayoría de los países de la región se caracterizan por “sistemas de bienestar truncados”, en los cuales aquellos que se encuentran en el sector formal tienen acceso a un paquete multidimensional, a veces generoso, de seguridad social, mien-

tras aquéllos en el sector informal tienen un acceso mucho más limitado a los beneficios estatales o a los instrumentos formales de administración del riesgo. No sólo ha sido lento el progreso general para aumentar la cobertura de la seguridad social en la región, sino que ésta en realidad disminuyó en varios países du-



rante la década de los noventa. Además, en casi todos los países de la región, las tasas de cobertura son significativamente más bajas entre trabajadores de bajos ingresos en comparación con los de mayor ingreso (ver gráfico 9). De hecho, en muchos países los trabajadores y familias más pobres prácticamente están excluidos del sistema. Simultáneamente, aunque los trabajadores independientes pueden optar por participar en los sistemas formales de seguridad social en muchos países, muy pocos lo hacen voluntariamente. En realidad, hay evidencia de que muchos trabajadores renuncian al sistema una vez que adquieren el derecho a una pensión mínima (ver Gill, Packard y Yermo 2004).

El bajo desempeño de los Estados de América Latina y el Caribe puede reflejar tensiones sociales profundas y mal resueltas que pueden considerarse como un “contrato social” disfuncional subyacente; según Hirschman: la falta de voz y lealtad. Más allá de una elevada informalidad, esto puede también verse en la incapacidad del Estado para corregir la alta y persistente desigualdad, en el débil ejercicio de la ley, en el, algunas veces, elevado porcentaje de ciudadanos indocumentados, o en episodios recurrentes de inestabilidad macroeconómica. Por ejemplo, una alta desigualdad en los ingresos y en el poder está correlacionada con la informalidad (ver gráfico 10) y con frecuencia está asociada con instituciones débiles y la captura del Estado, tanto por parte de las élites como de segmentos organizados de la clase media (ver de Ferranti *et al.* 2004; Perry *et al.* 2006). La captura del Estado conduce a la percepción generalizada de que éste rige para el beneficio de unos pocos y, por ende, refuerza la norma social de incumplimiento de las regulaciones y leyes fiscales en lo que puede denominarse una “cultura de la informalidad”. La falta de cumplimiento se hace peor por la sospecha de que otros tampoco están cumpliendo –ausencia de lo que se denomina “reciprocidad fuerte– y ésta, a su vez, hace muy difícil velar por el cumplimiento de la ley. Por ejemplo, en República Dominicana 19% de los propie-

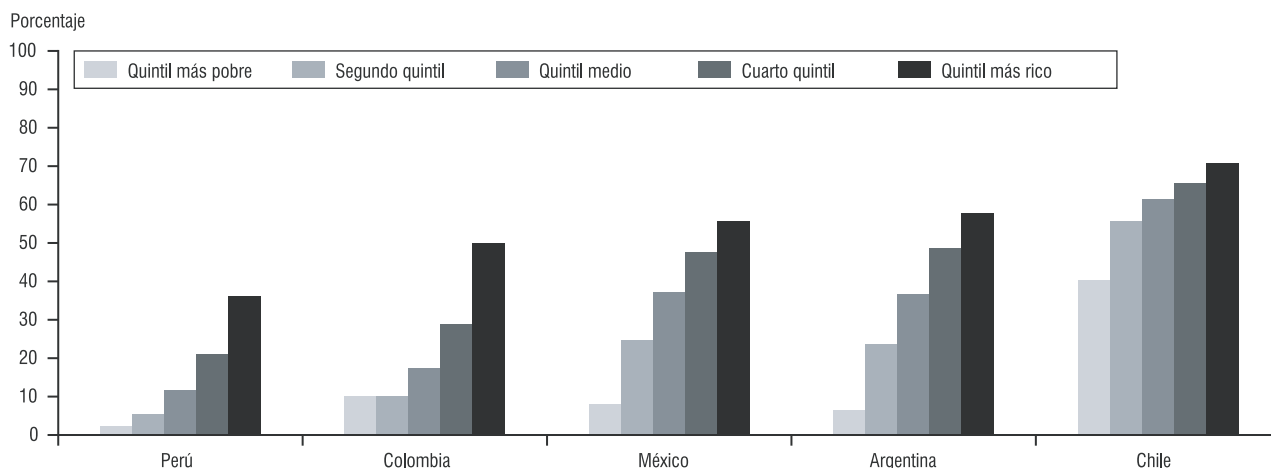
tarios de pequeñas empresas afirman que no se registran ni contribuyen a los sistemas de pensiones porque otras “empresas como las de ellos no lo hacen”.

A un nivel más agregado, después de controlar por el ingreso per cápita, la informalidad está correlacionada negativamente con la “moral tributaria” –la disposición de la sociedad hacia el acatamiento de las cargas fiscales– que, a su vez, depende inversamente de las percepciones acerca de la “captura del Estado” (ver gráfico 11) y positivamente de las percepciones acerca de la calidad del gasto público. Adicionalmente, la informalidad medida como el porcentaje de la fuerza laboral empleada por cuenta propia está relacionada negativamente con la calidad de las instituciones, como se muestra en el gráfico 12. Esto sugiere que un mayor nivel de escape hacia el trabajo independiente está acompañado de una mayor desconfianza hacia el Estado. La desigualdad y sus correlatos, entonces, conducen a leyes y reglamentaciones ineficientes (privilegios fiscales y oportunidades de evasión, débiles leyes de competencia y regulaciones complicadas). Estas ineficiencias conducen a recaudos fiscales bajos y al abuso del poder monopolístico, contribuyendo así a erosionar aún más la legitimidad del Estado y su capacidad para suministrar bienes y servicios públicos y para hacer cumplir la ley. Alguna literatura reciente se ha enfocado en la posibilidad de que América Latina esté atrapada, de hecho condenada, en un inadecuado equilibrio social en el cual las élites arraigadas en el poder no tienen interés en responder a las peticiones manifiestas de quienes buscan una participación plena en la sociedad.

Sin embargo, este informe es más optimista acerca de las posibilidades de una reforma gradual, a pesar de que reconoce la importancia vital de aumentar la legitimidad del Estado.

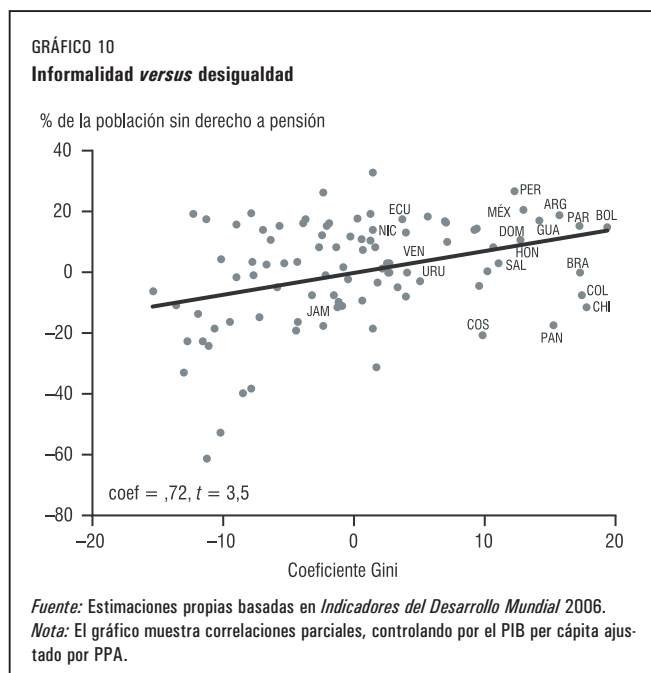
Irónicamente, esta conclusión surge en parte del estudio de los alarmantes aumentos en la informalidad en muchos países de la región durante la década de los noventa. Estos incrementos

GRÁFICO 9
Población económicamente activa que contribuye al sistema de pensiones



Fuentes: Adaptado de Rofman y Lucchetti (2006).

Nota: Estimaciones basadas en encuestas de hogares de los siguientes años: Perú 2003, Colombia 1999, México 2002, Argentina 2004 y Chile 2003.



pueden atribuirse en parte a los marcados aumentos en los salarios mínimos reales en algunos países, a inadecuadas políticas macroeconómicas (que llevaron a auges económicos artificiales de los bienes no transables y con propensión a la informalidad) en algunos países a comienzos de los años noventa, a cambios en la legislación del mercado laboral y la seguridad social o a la debilitada capacidad de hacer cumplir las leyes, y a la mayor disponibilidad de programas de protección social que no exigen contribuciones para los trabajadores informales. Entre tanto, sistemas de seguridad social mal diseñados han continuado gravando considerablemente a los trabajadores del sector formal. De hecho, si la informalidad aumentó en muchos países durante una década que registró un moderado crecimiento económico, debido, al menos en parte, a la combinación de políticas equivocadas, entonces un cambio hacia mejores políticas al menos puede revertir estas preocupantes tendencias. Adicionalmente, aunque está claro que la desigualdad y la informalidad comparten importantes determinantes causales, Chile muestra que unas instituciones más fuertes y justas y una reducción de la informalidad pueden desarrollarse aun con una elevada desigualdad del ingreso. Citando a Hirschman (1971) una vez más, encontramos un “sesgo hacia la esperanza” —políticas adecuadas pueden tener importantes efectos.

Resumiendo: implicaciones de política del informe

El logro de reducciones significativas en los niveles actuales de informalidad requerirá, primordialmente, medidas destinadas a aumentar la productividad agregada de la economía. Un clima de inversión más favorable permitirá que las empresas formales se expandan y paguen salarios más altos. El aumento de los niveles del capital humano, especialmente para los pobres, permitirá

que un mayor número de trabajadores encuentre trabajos mejor remunerados en un sector formal más dinámico. Sin tales mejoras en la productividad agregada, seguiremos encontrando un número muy grande de microempresas, caracterizadas por un alto nivel de rotación de personal, débiles perspectivas de crecimiento y baja productividad, que verían pocas ventajas en formar parte de las instituciones formales. Sin mejoras generalizadas en el capital humano, muchos trabajadores no calificados seguirán prefiriendo el autoempleo, aun cuando sus ingresos sean bajos, debido a que los empleos que pueden encontrar en el sector formal también les aportarían muy bajos ingresos. Tales mejoras en el capital humano tienen que sincronizarse con aquéllas en el clima de inversión, como se ha enfatizado en estudios anteriores (particularmente, de Ferranti *et al.* 2003); de lo contrario, la demanda de trabajadores más calificados no aumentará a la misma velocidad que el aumento en la oferta —con lo cual bajará la prima a una mejor calificación (por ejemplo, por haber cursado educación secundaria), erosionando aún más los incentivos a la inversión en educación.

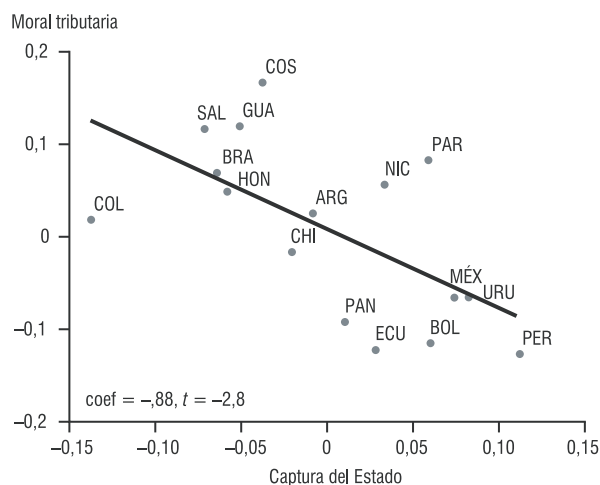
No obstante, hay muchas cosas que se pueden hacer para cambiar el balance de incentivos para aquellos trabajadores y empresas pequeñas cuyos cálculos implícitos de costo-beneficio los colocan cerca del margen entre la formalidad y la informalidad. Lo mismo puede decirse de empresas más grandes que están parcialmente en la informalidad. Para tener un efecto significativo, tales medidas normalmente requieren un buen balance de incentivos (reformas y medidas para facilitar, reducir los costos y aumentar los beneficios de la formalización) y de sanciones (control fiscal mejorado, más estricta reglamentación de esas leyes). Adicionalmente, aquellas regulaciones e impuestos excesivos que crean algún grado de segmentación del mercado laboral, según se observa en muchos países, al menos durante ciertos períodos, deben reducirse. Más adelante abordamos algunos cambios de política que pueden ser especialmente prometedores en circunstancias particulares.

Lograr un cambio más profundo en los incentivos también requiere medidas para modificar la cultura generalizada de incumplimiento de la ley que observamos en la mayoría de los países de la región. Como esas normas sociales son, en parte, el resultado de la falta de confianza en la eficacia del Estado y en la equidad de sus acciones, es probable que la superación de la cultura de la informalidad exija mejoras mayores en la calidad y justicia de las instituciones y políticas del Estado. En resumen, requiere la creación de un contrato social eficaz e incluyente en el cual la mayoría de las personas se sienta obligada y cumpla los mandatos del Estado.

Reforma de las políticas del mercado laboral para aumentar la productividad de los sectores formal e informal

Los resultados de este informe sugieren que las políticas para el mercado laboral son determinantes importantes de la informalidad a través de tres canales. En primer lugar, los excesivos costos

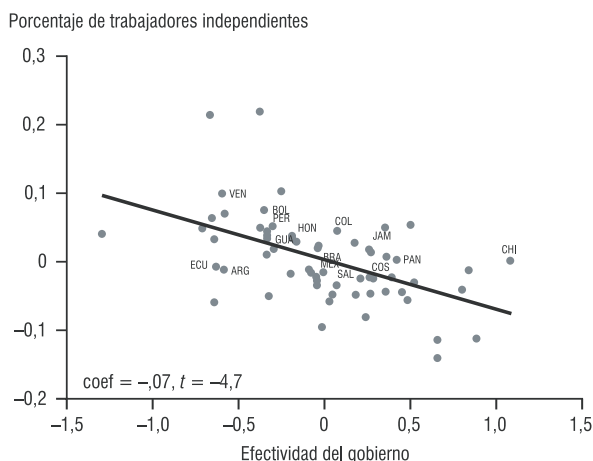
GRÁFICO 11
Moral tributaria y captura del Estado



Fuente: Estimaciones propias basadas en *Indicadores del Desarrollo Mundial 2006* y el *Latinobarómetro 2004*.

Nota: El gráfico muestra correlaciones parciales controlando por el PIB per cápita ajustado por PPA. La captura del Estado es aproximada a través de un indicador de la percepción acerca de que la economía es manejada de acuerdo con los intereses de unos pocos. Para construir el indicador preguntamos: ¿En términos generales consideraría usted que el país está gobernado de acuerdo con los intereses de unos pocos o está gobernado para el beneficio de todo el país?

GRÁFICO 12
Autoempleo y calidad de las instituciones (governabilidad)



Fuentes: Estimaciones propias basadas en *Indicadores del Desarrollo Mundial 2006*; *Indicadores Mundiales de Gobernabilidad*, Banco Mundial (2005), Encuestas de Clima de Inversión 2005.

Nota: Correlaciones parciales controlando por el PIB per cápita ajustado por PPA. El índice de eficacia gubernamental mide la calidad de la prestación de servicios públicos, la burocracia, la competencia de los empleados públicos, la independencia de la administración pública de las presiones políticas y la credibilidad y el compromiso del gobierno con respecto a las políticas. Valores más altos corresponden a un gobierno más efectivo.

laborales, bien sean derivados de la legislación laboral o de exigencias no realistas de los sindicatos (tales como salarios mínimos exagerados, costos de despido o impuestos y contribuciones laborales), reducen el número de empleos en el sector formal creando frecuentemente el clásico mercado segmentado. Otros informes recientes del Banco Mundial —“Minimum Wages and Social Policies: Lessons from Developing Countries” (Cunningham 2007b) y “Job Creation in Latin America and the Caribbean” (Banco Mundial 2007)—, así como la publicación del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (2006) *Good Jobs Wanted*, han investigado en detalle los costos que se enfrentan al ofrecer protecciones generosas a algunos trabajadores, a costa posiblemente de excluir otros (ver también de Ferranti *et al.* 2001). Los salarios mínimos en la mayoría de países no son exageradamente restrictivos, pero en algunos —como en Colombia— parecen ser una fuerza profundamente segmentadora que amerita moderación. Los costos no salariales que pesan sobre los empleos formales, en Brasil, Colombia y Perú, parecen ser la causa de considerables disminuciones en el empleo formal. Más aún, la experiencia de los países de la OCDE sugiere que tales regulaciones tienen un fuerte impacto excluyente en los jóvenes que están tratando de encontrar empleo y que, en América Latina y el Caribe, constituyen la mayor parte de los asalariados informales involuntarios. La existencia de evidencia acerca de un alto grado de integración entre los sectores formales e informales, en otros países de la región, no necesariamente implica la existencia de legislaciones laborales satisfactorias. Los elevados niveles de despido que se observan en

América Latina, por ejemplo, pueden reducir sustancialmente la creación de empleos que resulta del crecimiento, sin producir necesariamente una segmentación del mercado. Adicionalmente, como sucede con los salarios mínimos, algunas veces las regulaciones pueden ser restrictivas en la práctica para el sector asalariado informal y pueden inhibir la creación de empleos en él.

En segundo lugar, la legislación puede crear incentivos para la informalidad voluntaria. El diseño de redes de protección social y de legislación laboral necesita tomar en consideración una perspectiva más integral del mercado laboral, que tome en cuenta el análisis costo-beneficio que muchos trabajadores y empresas hacen para decidir si van a interactuar o no con las instituciones formales. Los elevados impuestos o contribuciones laborales que no corresponden a la valoración que los trabajadores hacen de los beneficios, pueden llevarlos a decidir mantenerse fuera del sector formal. Las dificultades de combinar el trabajo con la crianza de los hijos, bajo contratos de trabajo formales rígidos, pueden llevar a las madres jóvenes a decidirse por trabajos informales independientes que ofrecen mayor flexibilidad.

En tercer lugar, el efecto de las instituciones del mercado laboral sobre el crecimiento de la productividad probablemente no ha sido suficientemente enfatizado. La teoría y la evidencia anecdótica sugieren que excesivas restricciones a la reasignación o destrucción de empleo, por causa justa u otras inflexibilidades inducidas por el gobierno o los sindicatos, pueden tener un efecto desincentivador sobre la adopción de nuevas tecnologías, lo cual explica hasta alrededor de la mitad de las diferencias en los nive-

les de desarrollo económico. Como se muestra en este informe, el nivel de desarrollo económico es el determinante más importante de los niveles observados de informalidad.

En conjunto, la presente constelación de frecuentemente bien intencionadas, pero exageradamente represivas regulaciones laborales, no favorece a los trabajadores ni a las empresas, y ambos podrían beneficiarse de una reforma sustancial en éstas. En particular, un más fuerte cumplimiento de una legislación laboral rediseñada, que combine redes de seguridad social fortalecidas, medidas de protección para los trabajadores mejor diseñadas y una representación de los trabajadores con la flexibilidad que las empresas necesitan para adaptarse en una economía global, tienen el potencial de ampliar el empleo formal y reducir la decisión de escape. Hacer más estricta la aplicación de las leyes existentes, especialmente en el muy informal sector microempresarial, puede simplemente eliminar empleos —muchos de los cuales, según muestran los capítulos de este informe, son de buena calidad cuando se miden de acuerdo con el bienestar general del trabajador. En el otro extremo, tratar de reducir el peso de la legislación laboral creando clases especiales de contratos con menores niveles de protección puede resultar problemático. Cuando están bien diseñados, tales contratos pueden ofrecer cierta flexibilidad, que ayuda a los jóvenes a ingresar al mercado. Sin embargo, a menudo pueden crear un sector “formal” no regulado, que desplaza la contratación formal. Esto puede generar una más alta rotación del empleo y una disminución de incentivos para la capacitación y puede contribuir a la cultura de la informalidad en general. Las legislaciones para acomodar los diversos costos no salariales para las empresas más pequeñas y para generar flexibilidad en los planes de beneficios (tales como planes simplificados de salud/pensiones) pueden ofrecer una extensión del conjunto general de protecciones laborales sin perjudicar la viabilidad de estas empresas. Posiblemente horarios de trabajo más flexibles, o mejor disponibilidad de guarderías infantiles, pueden ayudar a más mujeres en el sector formal; sin embargo, se debe tener cuidado para evitar que, como consecuencia de tales medidas, las empresas discriminen a las mujeres al contratar personal. Finalmente, el fortalecimiento institucional (dotación de personal, capacitación, asistencia técnica) de los ministerios del Trabajo y la coordinación de los organismos públicos pertinentes (administración del seguro social, entidades de desarrollo empresarial y los consejos de competitividad) son necesarios para que estos ministerios y entidades puedan asumir su cada vez más complejo papel de facilitar el aumento de la productividad laboral.

La informalidad disminuye considerablemente con el nivel de educación, en parte debido a que el costo de oportunidad de ser independiente aumenta. Sin embargo, los sistemas de educación y capacitación de baja calidad en la región de América Latina y el Caribe no sólo impiden el crecimiento necesario para generar empleos en el sector más moderno de la economía, sino que además reducen el apego de los trabajadores al sector formal. Aún más, la poca confianza que inspira la calidad de la educación, que resulta de la ausencia de una certificación o acreditación uniforme, impide la entrada de trabajadores jóvenes a los empleos for-

males. La solución de estas fallas, junto con una ampliación de los servicios de intermediación laboral, puede reducir las asimetrías de información que enfrentan los trabajadores jóvenes. Una mayor discusión de las reformas en esta área se ofrece en el informe regional “Raising Student Learning in Latin America and the Caribbean: The Challenge for the 21st Century” (Vegas y Petrow 2007). El mejoramiento constante de la fuerza laboral mediante la capacitación, especialmente en las industrias que evolucionan rápidamente, es un elemento fundamental del sistema nacional de innovación y es crucial para desarrollar las destrezas que pueden ser utilizadas en el sector moderno de la economía y para promover el aumento de la productividad. Sin embargo, los sistemas de capacitación de la región necesitan ser más competitivos y responder mejor a las exigencias del mercado.

En resumen, la elevada tasa de empleo informal en algunos casos refleja un problema clásico de segmentación, pero en otros refleja sencillamente los altos costos y reducidos beneficios del empleo en el sector formal. Las reglamentaciones laborales deben permitir el aumento de la productividad en ambos sectores, al tiempo que reconsiderar el diseño de regulaciones y sistemas de protección social que generan incentivos para que las empresas y las personas pasen al sector informal.

Reformulación de la protección social para incluir a todos los ciudadanos

Un aspecto central de esta agenda es la necesidad de reconsiderar y, de hecho, de reformular la política y programas de protección social en gran parte de América Latina y el Caribe. El poco acceso a los instrumentos básicos de gestión del riesgo, unido al inadecuado diseño de los sistemas de seguridad social, presta un deficiente servicio a los trabajadores y brinda incentivos para ser informal. En esencia, esto puede requerir repensar el modelo tradicional de protección social, en el cual la protección depende del contrato de trabajo. Es necesaria una noción más amplia de quién tiene acceso a los instrumentos básicos de gestión del riesgo —una que se fundamente en asegurar la protección básica y el bienestar de los ciudadanos del país y no sólo de los “trabajadores” como se ha definido limitada y tradicionalmente.

Tomando algunas enseñanzas de la economía de los seguros, este informe esboza una perspectiva de largo plazo para la reforma de la protección social en la región.¹ En el caso de la atención de salud, debido a que los choques que “no están cubiertos” por los seguros médicos pueden imponer significativos costos externos a la sociedad, hay una buena razón para suministrar un paquete de cobertura esencial mínima directa, no vinculada a los contratos de trabajo y financiada a través de impuestos generales. En el caso de la seguridad para la vejez, también hay razón para proporcionar cobertura esencial en forma de una pensión de prevención de la pobreza, focalizada hacia los pobres como parte de un sistema de pensiones más amplio con pilares múltiples que incluya provisiones de ahorro individual para la jubilación. Los costos sociales asociados con el hecho de que la población caiga en la pobreza al llegar a la vejez crean una clara justificación de

manejo del riesgo destinada a proveer un apoyo mínimo a la vejez, no vinculado a los contratos laborales. Sin embargo, la alta probabilidad de pérdida de ingresos en la vejez sugiere que el ahorro puede desempeñar la función principal para reemplazar los ingresos durante este período de la vida.

Por diversas razones, incluyendo aquellas relacionadas con la capacidad fiscal e institucional, proveer una cobertura esencial de salud y seguridad en la vejez, desligada del mercado laboral y financiada por impuestos generales, representa una agenda de largo plazo para muchos países de la región. Por tanto, es importante que los países orienten sus agendas de política de corto y mediano plazo, de tal manera que sean congruentes —o al menos no incongruentes— con esta perspectiva de largo plazo. Esto será crucial si los gobiernos de la región quieren asegurarse de que los objetivos de la política social —y particularmente el manejo del riesgo social— estén bien alineados con aquellos de una mayor productividad y crecimiento.

En este sentido, se generarán más altos beneficios para los gobiernos de la región que emprendan reformas graduales para mejorar la eficiencia de los programas existentes, así como para el logro de una mayor coherencia y compatibilidad de incentivos en los programas. Varios conjuntos de medidas pueden contribuir a generar mejoras de corto plazo en el ámbito de la protección social, mientras que ayudan a movilizar a los países en la dirección de lograr una cobertura básica de largo plazo. Estas medidas pueden incluir iniciativas para mejorar las razones costo-beneficio de los programas en diferentes formas. En primer lugar, los paquetes de beneficios, complejos y multidimensionales, de seguridad social deben separarse para enfocarse en aumentar el acceso y calidad de los programas con carácter de bien público (por ejemplo, atención de salud, seguridad en la vejez). En segundo lugar, se deben hacer esfuerzos para mejorar la calidad y beneficios de los programas a través de reformas eficientes en la atención de salud y en los sistemas de pensión de los países. En tercer lugar, se debe fortalecer el diseño de los programas —por ejemplo, modificar los largos períodos para tener derecho a una pensión, fomentar la posibilidad de trasladar los beneficios de un empleo a otro, eliminar los pagos dobles al seguro de salud etc.— a fin de permitir una mayor movilidad de los trabajadores. Finalmente, las reglas, requisitos de elegibilidad y los niveles de beneficios a través de los programas e instituciones de seguridad y de asistencia social deben hacerse coherentes y compatibles con los incentivos. Tales medidas servirán de base para una protección social más eficaz para todos los ciudadanos y ayudarán a fortalecer la alineación de los objetivos de política socioeconómica.

Mejorar las oportunidades para los trabajadores del sector formal, a la vez que se reducen las barreras a la formalización de las empresas

Como se sugirió anteriormente, el hecho de que pocas microempresas evolucionen desde pequeñas entidades informales a grandes empresas formales puede explicarse de dos formas complementarias. Por un lado, la presencia de bajos costos de

oportunidad para ingresar al sector informal puede ser la causa, ya que esto conduciría al predominio de empresas de baja productividad con pocas perspectivas de crecimiento y altas tasas de fracaso. En este contexto, los formuladores de políticas que desean reducir la informalidad deberían concentrarse no solamente en modificar los costos y beneficios directos de la formalidad, sino también en modificar los factores determinantes que aumentan la productividad del sector formal, incluyendo medidas para mejorar el clima de inversión y las políticas orientadas a aumentar la acumulación de capital humano. Por otro lado, sin embargo, las barreras a la formalización inducidas por la política pueden entorpecer el acceso de las microempresas a las tecnologías, mercados y servicios gubernamentales y esto podría explicar al menos parte de sus bajas tasas de crecimiento y de creación de empleos. En esta segunda interpretación, las reducciones en la informalidad y mejoras en el desempeño de las microempresas podrían lograrse si se reducen las barreras legales para la formalización y mediante la implementación de programas de simplificación administrativa, destinados a reducir los costos de transacción relacionados con la operación de empresas legítimas. En particular, programas que faciliten el registro de las empresas —por ejemplo, mediante el uso de tecnologías a través de Internet y trámites de un solo proceso— pueden llevar a un aumento en las tasas de formalidad y a un mejor desempeño de las microempresas.

En la práctica, la evidencia existente para Brasil y México sugiere que los programas de simplificación administrativa aumentan las tasas de registro formal de las empresas, con las consiguientes importantes mejoras en los niveles de ingreso y de capacidad de generación de empleos de las empresas correspondientes. Sin embargo, el número de empresas que se ven afectadas en forma positiva es relativamente pequeño en comparación con el tamaño general del sector de las microempresas informales. Además, al menos en el caso de México, se observa que la mayoría de las nuevas empresas registradas son nuevas —es decir, antiguos trabajadores asalariados formales que deciden abrir nuevas empresas formales— antes que empresas informales existentes que pasan a ser formales como resultado de una reducción en los costos de registro. En consecuencia, aunque los altos costos de entrada impidan a algunos empresarios abrir nuevos negocios formales, la evidencia disponible sugiere que el simple hecho de reducir las barreras administrativas para el registro de empresas puede no tener un impacto considerable en los niveles agregados de informalidad. Este resultado no implica que estas intervenciones no sean importantes. En primer lugar, más bajos costos de entrada inducen al menos a algunos empresarios a abrir nuevos negocios formales y su mejor desempeño probablemente sea una justificación suficiente para las reformas correspondientes. En segundo lugar, el impacto de los programas de simplificación administrativa puede ser mayor si está acompañado por otras medidas complementarias destinadas a aumentar los beneficios potenciales de unirse al sector formal o a reducir los costos de cumplimiento de las leyes —más allá de la facilitación del registro de las empresas.

Con respecto a la primera alternativa, la evidencia reciente obtenida de experimentos aleatorios muestra relativamente altos retornos al capital en las microempresas mexicanas muy pequeñas y esto indica que considerables aumentos en el ingreso podrían obtenerse mediante medidas para aumentar el acceso de las pequeñas empresas a los créditos bancarios y otras formas de financiamiento externo. De igual manera, en principio, la formalidad puede hacerse más atractiva mejorando la prestación de servicios de desarrollo empresarial y capacitación disponibles y al alcance de las empresas formales y facilitando el acceso a los mercados de productos a través de oportunidades de adquisiciones públicas y programas de desarrollo de proveedores con miras a aumentar los vínculos con grandes empresas privadas. Otras formas de hacer más atractiva la formalidad incluyen mejoras en la calidad de los servicios legales disponibles para las pequeñas empresas de manera que éstas puedan encontrar menos arriesgado extenderse más allá de los mercados locales y crear mecanismos para dar información a los empresarios que desean formalizar sus negocios (desde los servicios de asesoramiento sobre impuestos y leyes, hasta información sobre servicios financieros y no financieros que están a su alcance).

En cuanto a las medidas para reducir otros costos relacionados con el funcionamiento de empresas legítimas, los gobiernos deberían considerar la realización de una revisión integral de las regulaciones, con el objetivo de eliminar las exigencias burocráticas innecesarias y costosas. En este sentido, el desafío consiste en distinguir las reglamentaciones pertinentes de las anacrónicas, así como identificar aquellas regulaciones que aumentan significativamente el costo de operación de las empresas privadas y que no se justifican por intereses públicos legítimos, tales como la protección de seguridad pública o de medio ambiente. Si estas reformas resultan exitosas, pueden ayudar a reducir la informalidad al aumentar la creación de empleos en el sector formal y reducir el incumplimiento de las reglamentaciones entre las empresas medianas y grandes formalmente registradas —por ejemplo, la evasión fiscal y de la seguridad social. De hecho, aunque las diferencias en el tamaño del sector informal entre países se explican principalmente por los niveles de desarrollo de cada país —los cuales, a su vez, dependen en parte de la calidad del gobierno y las instituciones—, también hay evidencia de que, para ciertos niveles del ingreso per cápita, la informalidad tiende a ser más alta cuando las cargas regulatorias son más pesadas. Adicionalmente, no sólo la cantidad sino la calidad de esas reglamentaciones es importante, según lo ilustra el resultado de que las empresas que enfrentan más altos niveles de corrupción tienen mayor probabilidad de evadir el pago de impuestos y las contribuciones al seguro social. En ese contexto, los objetivos deberían ser eliminar las regulaciones innecesarias a la vez que se mejora su aplicación estricta y se simplifican los procesos administrativos para reducir el excesivo papeleo.

En resumen, parece necesario adoptar un enfoque más amplio e integrado para cambiar los incentivos de una parte importante de las empresas informales para llevarlas hacia la formalidad. Tal perspectiva probablemente tendría que combinar la provisión de

incentivos (tales como más bajos costos para ingresar al sector formal, mejores y más eficientes servicios gubernamentales y mayor acceso a los servicios prestados por el gobierno y por el mercado a las empresas formales) con la de sanciones (por ejemplo, aumento de la fiscalización estricta de las reglamentaciones y, por ende, el costo previsto de cometer una infracción). Sin embargo, la combinación adecuada de políticas es probable que varíe entre los países y a lo largo del tiempo, dependiendo de la importancia relativa de los diversos determinantes de la informalidad. Aún más, las políticas destinadas a reducir la informalidad de las empresas debe considerarse junto con los problemas del mercado laboral y los temas de protección social asociados con la posibilidad de que grandes contingentes de trabajadores que fueron informales pasen a otros segmentos del mercado laboral.

Simplificación de las normas fiscales, facilitación de su cumplimiento y fortalecimiento de la vigilancia

Como ya se ha mencionado, es común que aún las grandes empresas subdeclaren sus ventas e ingresos para propósitos fiscales, aunque el grado de cumplimiento y su relación con el tamaño de la empresa varía ampliamente entre países. Para abordar con éxito esta dimensión de la informalidad, también hay necesidad de implementar un enfoque integrado que conste tanto de sanciones como de incentivos.

En primer lugar, hay numerosas oportunidades para aplicar medidas que se encuentran en el “ámbito de la vigilancia tradicional y del paradigma de las sanciones” para el cumplimiento de las obligaciones fiscales. En la mayoría de los países, se necesitan mejoras en tres aspectos principales de la administración fiscal: registro de los contribuyentes, auditoría y recaudación. El registro de los contribuyentes puede mejorarse haciendo un óptimo uso de la información de terceros (por ejemplo, referencias cruzadas entre la declaración de impuestos, registros del seguro social y datos del sistema financiero). Las auditorías pueden ser más eficaces mediante la adopción de tecnologías modernas, como ha ocurrido en Chile y España. En la mayoría de países es posible reducir los costos administrativos y de cumplimiento y aumentar el recaudo por medio de cambios en la estructura fiscal, combinando reducciones en las tasas marginales de impuestos con la eliminación de exoneraciones y regímenes privilegiados, que crean lagunas fiscales en los impuestos al valor agregado, al ingreso y a la propiedad, y simplificando las deducciones. El recaudo también puede aumentarse facilitando los pagos a través del sistema bancario, apoyándose más en la retención en la fuente y aplicando sanciones moderadas por incumplimiento, pero con mayor frecuencia y coherencia. Finalmente, la penalización de ciertos delitos fiscales en combinación con un organismo modernizado de administración fiscal parece haber jugado un papel clave, entre otros factores, en el éxito alcanzado por España a finales de los años setenta y ochenta en la reducción drástica de la evasión fiscal y, finalmente, llegar a duplicar la proporción de ingresos fiscales con respecto al producto interno bruto.

En segundo lugar, las reformas también deben enfatizar en el “paradigma de servicios” con políticas para mejorar la función de la administración fiscal como facilitadora y proveedora de servicios para los ciudadanos contribuyentes. La promoción de la educación a los contribuyentes y el desarrollo de servicios a éstos para el diligenciamiento de sus declaraciones y el pago de los impuestos, la difusión pública que vincula los impuestos con los servicios del gobierno, el estímulo al cumplimiento voluntario mediante la reducción de los costos de cumplimiento, la simplificación de los impuestos y su forma de pago y la promoción de un “código de ética” de los contribuyentes —y de los administradores de impuestos— han demostrado ser medidas complementarias útiles del paradigma de sanciones para aumentar el cumplimiento. En varios países, el uso de entidades semiautónomas de recaudo tributario ha mejorado la administración fiscal, con un enfoque más orientado a los servicios para el cumplimiento de las obligaciones fiscales.

El paradigma del servicio al cliente coincide con la perspectiva que enfatiza la función de las normas sociales en el cumplimiento de las obligaciones fiscales. La experiencia de otros países muestra que el compromiso de un gobierno de aplicar las leyes impositivas de manera estricta, a la vez que facilita su cumplimiento puede tener un importante efecto sobre la cultura generalizada de incumplimiento que se encuentra en muchos países de la región. La divulgación de información sobre el gasto público, así como la participación y supervisión por parte de los ciudadanos —es decir, dar “voz”— en la forma como se invierten los impuestos, pueden también ayudar a aumentar la confianza en el Estado y contribuir a otras normas sociales de cumplimiento fiscal. A estos factores se les atribuye el éxito del cumplimiento de las leyes fiscales (y de la recaudación) en Chile y España, en especial a través de un consenso generalizado entre los partidos políticos acerca de la necesidad de la reforma fiscal, de mejorar el sistema democrático de gobierno y de mejoras altamente visibles en los servicios sociales y otros servicios públicos.

Mejorar la eficacia y legitimidad del Estado

El mejoramiento de la calidad de la formulación de políticas por parte del Estado es un elemento de una agenda más amplia para reducir la cultura de la informalidad, que también exige el aumento de la eficiencia, la justicia y la rendición de cuentas del Estado. Para ponerlo de una manera positiva, un particular cambio de política (como, por ejemplo, una más amplia y estricta aplicación de leyes fiscales adecuadas y justas, así como de otras reglamentaciones) puede reducir la informalidad en una mayor medida de lo que podría esperarse, dadas las elasticidades individuales, si éste induce un cambio en la norma social sobre el cumplimiento impositivo y de las reglamentaciones, que permita al Estado mejorar el suministro de bienes y servicios públicos y hacer cumplir las leyes.

Más específicamente, como sucede con la informalidad, la tarea de reforzar la legitimidad del Estado implica tanto incentivos como sanciones. Identificar el conjunto adecuado de incentivos

para aumentar un sentido de mayor inclusión y capacidad de respuesta requiere un detallado análisis de las circunstancias específicas del país para detectar las “restricciones que efectivamente operan”, cuya eliminación podría ocasionar un cambio en la decisión de un gran número de empresas y trabajadores situados cerca de las tres fronteras entre formalidad e informalidad. Las sanciones adecuadas requieren técnicas modernas de fiscalización (por ejemplo, en muchos países en América Latina y el Caribe todavía no se han desarrollado sistemas adecuados de auditoría fiscal, como los que comúnmente se utilizan en los países de la OCDE), la decisión política y la aplicación estricta de leyes y regulaciones de manera equitativa, que se perciban como justas.

De nuevo, para mejorar la legitimidad del Estado por medio de políticas y programas públicos más equitativos, es necesario considerar cuidadosamente los incentivos y desincentivos hacia la formalidad que son generados por los programas del gobierno. Una mayor inclusión o un contrato social más participativo, tal vez por sí mismos no reduzcan la informalidad. Los loables esfuerzos de algunos países por ampliar la protección social gratuita a los trabajadores informales, realizados sin reformar los sistemas de seguridad social mal diseñados que gravan a muchos de sus contribuyentes formales, sin proponérselo han reforzado los incentivos perversos que pueden conducir a niveles más altos de informalidad. Además, el aumento de la informalidad en las zonas metropolitanas de Brasil y Colombia resulta en parte de políticas bien intencionadas que han surgido de ejercicios constitucionales que intentan ser más incluyentes. En consecuencia, por bien intencionadas o incluyentes que sean las políticas, éstas deben ser bien diseñadas. El Estado incluyente debe ser también un Estado competente.

La informalidad y la agenda del desarrollo

La informalidad refleja subdesarrollo y este informe intenta profundizar en algunas de las interacciones y direcciones de causalidad entre el fenómeno de la informalidad y el desarrollo. Hay evidencia que indica que, en parte, la informalidad es simplemente una etapa en el proceso de desarrollo: la siempre presente microempresa refleja las poco atractivas opciones de un sector moderno pequeño y una dependencia tradicional en la familia y la comunidad. Sin embargo, otra evidencia sugiere que, en parte, la informalidad es una voz de alerta —el síntoma de políticas inadecuadas y, más profundamente, de la falta de confianza en el Estado y quizás en nuestros conciudadanos. Para volver a Hirschman, al no tener voz y ante la irrelevancia del Estado, los latinoamericanos se llevan sus asuntos a otra parte; y, al hacerlo, minan aún más las perspectivas de crecimiento de la región. Por tanto, superar las causas de la elevada informalidad es parte integral de una agenda más amplia para el desarrollo.

Nota

1. Véase de Ferranti *et al.* (2000) para una aplicación anterior de la economía de los seguros en la región.

Referencias

- Arias, Omar y Leonard Lucchetti. 2007. "Informal Employment and Self-Rated Welfare: Measuring Compensating Differentials". Fotocopia. Banco Mundial, Washington, DC.
- Banco Mundial. 2006. *Indicadores de Desarrollo Mundial*. Washington, DC.
- . 2007. "Job Creation in Latin America and the Caribbean". Fotocopia. Washington, DC.
- BID (Banco Interamericano de Desarrollo). 2006. *Good Jobs Wanted: Labor Markets in Latin America*. Washington, DC.
- Bosch, M. y W. F. Maloney. 2006. "Gross Worker Flows in the Presence of Informal Labor Markets. Evidence from Mexico, 1987-2002". Documento de trabajo sobre investigación de políticas 3833, Banco Mundial, Washington, DC.
- Cunningham, W. 2007. "Life Trajectories of Latin American Workers". Fotocopia. Banco Mundial, Washington, DC.
- . 2007. "Minimum Wages and Social Policies: Lessons from Developing Countries". Fotocopia. Banco Mundial, Washington, DC.
- De Ferranti, D., G. Perry, F. Ferreira y M. Walton. 2004. *Desigualdad en América Latina y el Caribe: ¿Rompiendo con la historia?* Bogotá: Banco Mundial y Alfaomega.
- De Ferranti, D., G. Perry, I. Gill, J. L. Guasch, W. F. Maloney, C. Sánchez-Páramo y N. Schady. 2003. *Cerrar la brecha en educación y tecnología*. Bogotá: Banco Mundial y Alfaomega.
- De Ferranti, D., G. Perry, I. Gill, L. Servén, F. Ferreira, W. F. Maloney y M. Rama. 2000. *Securing Our Future in the Global Economy*. Washington, DC: Banco Mundial.
- De Ferranti, D., G. Perry, D. Lederman y W. F. Maloney. 2001. *From Natural Resources to the Knowledge Economy*. Washington, DC: Banco Mundial.
- De Soto, H. 1989. *The Other Path*. Nueva York: Basic Books.
- Evans, D. S. y L. S. Leighton, 1989. "Some Empirical Aspects of Entrepreneurship". *American Economic Review* 79 (3): 519-35.
- Fajnzylber, P., W. F. Maloney y G. V. Montes Rojas. 2006. "Microenterprise Dynamics in Developing Countries: How Similar Are They to Those in the Industrialized World? Evidence from Mexico". *World Bank Economic Review* 20 (3): 389-419.
- Gasparini, L. y L. Tornarolli. 2006. "Labor Informality in Latin America and the Caribbean: Patterns and Trends from Household Survey Microdata". Fotocopia. Banco Mundial, Washington, DC.
- Gill, I., T. Packard J. Yermo. 2004. *Keeping the Promise of Old Age Income Security in Latin America*. Washington, DC: Banco Mundial.
- Hirschman, A. O. 1970. *Exit, Voice, and Loyalty: Responses to Decline in Firms, Organizations, and States*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- . 1971. *A Bias for Hope*. New Haven, CT: Yale University Press.
- . 1981. *Essays in Trespassing. Economics to Politics and Beyond*. Cambridge, RU: Cambridge University Press.
- Loayza, N. y J. Rigolini. 2007. "Informality Trends and Cycles". Documento de trabajo sobre investigación de políticas 4078, Banco Mundial, Washington, DC.
- Perry, G., O. Arias, J. H. López, W. F. Maloney y L. Servén. 2006. *Reducción de la pobreza y crecimiento: círculos virtuosos y círculos viciosos*. Bogotá: Banco Mundial y Mayol Ediciones.
- Rofman, R. y L. Lucchetti. 2006. "Pension Systems in Latin America: Concepts and Measurements of Coverage". Documento de discusión sobre protección social 0616, Banco Mundial, Washington, DC.
- Vegas, E. y J. Petrow. 2007. "Raising Student Learning in Latin America: The Challenge for the 21st Century". Banco Mundial, Washington, DC.

CAPÍTULO 1

El sector informal: ¿Qué es, por qué nos importa y cómo lo medimos?

RESUMEN: Este capítulo busca desarrollar nuestra comprensión acerca del término informalidad, por qué debemos preocuparnos por ella y cuál es la dinámica que está determinando sus componentes. El número de fenómenos que abarca y las limitaciones de su medición son múltiples, implicando cuidado en el uso del término. Sin embargo, dos hechos estilizados se mantienen: primero, como quiera que sea medida, la informalidad es alta en América Latina, aunque no lo es obviamente para el nivel de desarrollo de la región; y se mantiene como un fenómeno importante. Segundo, en varios países ha experimentado impactantes incrementos a lo largo de las últimas décadas. Cualesquiera que sean las implicaciones regulatorias, de pobreza, crecimiento, o de moral social que la “informalidad” pueda tener, éstas se han vuelto más relevantes con el paso del tiempo.

Introducción: ¿Qué es informalidad?

El término *informalidad* tiene diferentes significados para diferentes personas, pero casi siempre tiene connotaciones negativas: trabajadores desprotegidos, regulación excesiva, baja productividad, competencia desleal, evasión de la ley, bajos pagos o no pago de impuestos y trabajo “subterráneo” o en la sombra.¹ La multiplicidad de adjetivos provenientes de distintos campos de estudio sugieren que al estudiarlos uno puede enfrentar el problema clásico de “los ciegos y el elefante” —cada uno toca una parte del animal, pero percibe solamente la parte que han tocado. Más probablemente aún, es posible que estemos explorando varios fenómenos distintos cuando intentamos describir una torpemente compuesta “informalidad”. Para complicar aún más las cosas, Keith Hart, el supuesto acuñador del término *informalidad* (y alguien que no pensó que el sector fuera necesariamente malo), argumentaba que la fuente de nuestra ceguera —la falta de documentación sobre el sector— dejaba al sector en situación especialmente vulnerable de verse convertido en *tabula rasa* en la cual los analistas proyectan sus preocupaciones particulares:

La mayor parte de las empresas que operan con cierto nivel de burocracia son susceptibles de ser registradas por encuestas y, como tales, constituyen el “sector moderno” de la economía. El resto —es decir, aquellas que evaden ser entrevistadas— están clasificadas como el “sector urbano de baja productividad”, el “ejército de reserva de los subempleados y desempleados”, el “sector tradicional urbano”, etc. Estos términos depredan el análisis asumiendo de entrada lo que debe ser demostrado (Hart 1973, p. 68).

Con esto, Hart nos previene acerca de investigar teniendo ideas excesivamente bien informadas respecto de lo que uno tiene en mente.

Afortunadamente, la acumulación de completas bases de datos, a lo largo de las últimas décadas, ha arrojado progresivamente más luz sobre el reino de lo informal, permitiéndonos documentar la gran heterogeneidad de actores y su *razón de ser*. Entre ellos encontramos los siguientes:

Trabajo:

- Trabajadores, especialmente los viejos y los jóvenes, que preferirían un trabajo con la protección laboral estándar, pero que son incapaces conseguir uno;
- Trabajadores que han renunciado a empleos en el sector formal para empezar una microempresa, para ser sus propios jefes, ganar más dinero y evitar hacer pagos a la protección social; y mujeres que dejan trabajos asalariados formales a cambio de la flexibilidad de balancear las responsabilidades en el hogar y las de la consecución de ingresos.

Microempresas:

- Microempresarios sin intención de, o potencial para crecer y, por tanto, sin ninguna intención de involucrarse con las instituciones de la sociedad civil;
- Microempresarios a quienes se ha imposibilitado su expansión a causa de excesivas barreras para registrarse con las

entidades del gobierno y que, por tanto, tienen acceso a otros insumos que ofrece el sector informal.

Empresas:

- Empresas e individuos que evitan los impuestos u otras regulaciones, debido a que todos los demás lo hacen y debido a la débil y desigual aplicación de las leyes;
- Empresas que registran sólo parte de sus trabajadores y parte de sus ventas —o declaran sólo parte del salario de sus trabajadores— debido a excesivas cargas regulatorias.

Aunque esté lejos de ser un listado exhaustivo, estos tres pares de actores ejemplifican la variedad de tipos de agentes que son captados bajo la rúbrica de la “informalidad” y, además, capturan tres márgenes diferentes de informalidad que se discutirán posteriormente. Ellos sugieren las razones por las cuales debemos preocuparnos por la informalidad.

¿Por qué nos preocupa la informalidad?

Cada uno de los ejemplos arriba mencionados tiene una lógica y una razón de ser subyacentes y, por tanto, una razón por la cual podríamos preocuparnos por su existencia o su tamaño desde una perspectiva de política.

Familias desprotegidas

Como el reporte insignia *Asegurando Nuestro Futuro* (de Ferranti *et al.* 2000) mencionaba, mientras el desarrollo se ve a menudo como un proceso de aumento del ingreso, en la práctica hemos visto también el surgimiento de instituciones para proteger a las familias ante choques adversos, sean éstos debidos a pérdida del trabajo, enfermedad, o desastres naturales. La presencia de una gran proporción de fuerza de trabajo en América Latina, que no cuenta con mecanismos formales para protegerse o mitigar estos choques es, por tanto, una razón intrínseca de preocupación. Lo que complica la toma de decisiones de política es que, como los capítulos en este volumen mostrarán, los trabajadores con frecuencia escogen empleos que carecen de tales beneficios o voluntariamente dejan trabajos que se los ofrecen, valorando más otras características de los trabajos informales. En este caso, el trabajador y su familia deben estar al menos tan bien como estaban antes, pero pueden ser aún vulnerables a algunos tipos de mala fortuna (en particular, mala salud) para las cuales las protecciones informales son pocas. También puede haber externalidades para la sociedad en, por ejemplo, el caso clásico de familias que ahorran menos de lo necesario para su jubilación. Adicionalmente, si, como se sugiere a lo largo de este informe, parte de la informalidad se debe a la baja valoración de los servicios provistos por el gobierno, comparada con sus costos implícitos o explícitos para los trabajadores, entonces la elección de no ser protegido puede apuntar hacia un sistema de protección social disfuncional e ineficiente.

Lastre sobre la productividad y el crecimiento

Las rigideces en los mercados laborales o de bienes que previenen una asignación óptima de trabajadores entre sectores, general-

mente llevan a pérdidas de producto y bienestar. Las fallas regulatorias que llevan a una mayor informalidad pueden tener un impacto directo sobre la productividad. Pero más allá de esto, se ha postulado que la informalidad en sí misma tiene impactos adversos sobre la productividad. Como se ha notado en *Reducción de la pobreza y crecimiento: círculos virtuosos y viciosos* (Perry *et al.* 2006), los trabajadores no asegurados contra los riesgos de salud, vejez y otros, pueden tener una más baja productividad y menores incentivos para invertir en la acumulación de capital humano. Las empresas incapaces de tener acceso al crédito, a los mercados con grandes ventas o niveles de producto y fuentes de innovación y aquellas que evaden los impuestos, pueden estar operando a una escala subóptima. La competencia con empresas que no cumplen con los requisitos de ley lleva a pérdidas de productividad para las empresas formales. En un nivel agregado, una gran concentración de trabajadores en empresas pequeñas, antes que en las grandes, puede llevar a un menor crecimiento de la productividad.

Erosión del funcionamiento y legitimidad de las instituciones que refuerzan los mercados y la equidad

El incumplimiento con el pago de impuestos y con la regulación que apoya los mercados erosiona el imperio de la ley y la integridad de las instituciones públicas, y limita la habilidad de la sociedad para abordar las necesidades colectivas, que oscilan desde la infraestructura hasta la mitigación de la desigualdad. El incumplimiento puede convertirse en una norma social que aumenta los costos de hacer cumplir la ley, mina la legitimidad de las instituciones sociales y crea inequidades horizontales y verticales (en las que las personas que están dentro del sistema están mejor que las que se encuentran fuera del mismo). Dicho esto, el cumplimiento de las normas legales puede ser endógeno a las percepciones acerca de la eficacia actual de las instituciones públicas y, más profundamente, a la naturaleza del “contrato social” subyacente.

Indicadores de otros problemas

Un importante corpus de literatura ve la informalidad como surgiendo de una pobre regulación u otras fallas del gobierno. En la medida en que éste es el caso, una informalidad excepcionalmente alta o creciente puede sugerir la presencia de pobres regímenes de política.

La informalidad y la relación entre el individuo y el Estado

Implícita en cada uno de los ejemplos arriba anotados está la relación entre el individuo o la empresa y el Estado. La teoría económica asigna un papel legítimo al Estado en una variedad de áreas. El Estado corrige fallas de coordinación en la provisión de bienes públicos (por ejemplo, vías, defensa, seguridad social) y en la prevención de males sociales (tales como la contaminación). Aún más, suple las instituciones necesarias cuando hay mercados faltantes —estableciendo tribunales, derechos de propiedad y mecanismos de compartimiento del riesgo— y establece las reglas en

la economía moderna. Finalmente, se preocupa con los temas distribucionales y las asimetrías de poder, redistribuyendo de los ricos a los pobres, asegurando que las relaciones capital-trabajo no sean demasiado unilaterales, o que alguna empresa o grupo de empresas gane demasiado poder económico y que todos los ciudadanos reciban un tratamiento igual con respecto a la provisión de servicios clave. Para solucionar las fallas de mercado identificadas arriba, el Estado requiere necesariamente el poder para monitorear y obligar a los agentes a hacer cosas que, privadamente, ellos no harían. Esta visión del Estado ha llevado a ver el sector informal a través de un lente que enfatiza la falta de cumplimiento de las normas legales. Aunque éste no es el único lente (Hart define la informalidad simplemente como “los indocumentados”, una importante dimensión abordada en el capítulo 8), esta visión disfruta de apoyo, especialmente en el campo económico, y será un tema central en la organización de este informe.

Sin embargo, aún esta relativamente focalizada definición provoca la pregunta de por qué los agentes no cumplen con las normas del Estado. Entre las diferentes visiones a través de las cuales esta pregunta ha sido examinada, una de las más influyentes perspectivas desde el ángulo del trabajo y las empresas se ha enfocado en su exclusión de beneficios críticos estatales y, concomitantemente, de los circuitos de la economía moderna. Sin embargo, este informe destaca un segundo lente a través del cual observar la informalidad, que es más próximo a la idea de “escape” en Hirschman (1970): muchos trabajadores, empresas y familias escogen sus niveles óptimos de compromiso con los mandatos e instituciones del Estado sobre la base de su valoración de los beneficios netos asociados con la formalidad y del esfuerzo que hace el Estado para hacer cumplir la ley, así como de su capacidad. Esto es, hacen un análisis beneficio-costos implícito acerca de si cruzar el margen relevante hacia la formalidad y frecuentemente deciden en contra de hacerlo. Desde este punto de vista, una alta informalidad resulta de una masiva renuncia a las instituciones formales por parte de las empresas y los individuos, y ofrece un juicio acerca de las regulaciones y servicios del Estado y de su capacidad para hacer cumplir la ley.

Como punto de partida, es útil trazar tres tipos de relaciones entre el individuo y el Estado y, más generalmente, con las instituciones de la sociedad civil, que implican estas dos dimensiones.

Evasión oportunista

En el caso más cercano a la visión de la teoría económica sobre el Estado, el sector informal es visto como *evasor* de las normas legales, lo que da lugar a algunos calificativos adicionales: *evasor de impuestos*, por parte de aquellos que se enfocan en la falta de cumplimiento de las normas para la recolección del ingreso fiscal *ilegal*, cuando el sector se involucra en actividades ilícitas *injustamente competitivo*, por parte de aquellos que se concentran en la forma como la estructura industrial es afectada por tal evasión (Capp, Elstrodt y Jones 2005); *desprotegido*, por parte de aquellos que piensan en por qué los trabajadores en países menos desarrollados (PMD) no están cubiertos por la legislación laboral (Organiza-

ción Internacional del Trabajo [OIT]); y *subcontratados*, por aquellos preocupados con la posibilidad de una dinámica potencialmente explotadora de la globalización (Castells y Portes, 1989). Cada uno de esos descriptores puede ser visto como evasión, entendida en un sentido amplio, de las acciones legítimas y eficientemente asignadas al Estado.² La evasión oportunista es, por supuesto, la forma primitiva de “escapar”, a pesar del hecho de que “manifestar” su preocupación a través del sistema político pueda ser perfectamente adecuado.

Muchos de los casos presentados arriba tienen un complemento de exclusión. aquellas empresas que evitan la legislación laboral, por ejemplo, pueden estar creando implícitamente un mercado laboral dual en el que sus empleados preferirían gozar de los completos beneficios del sistema de protección social, pero se encuentran a sí mismos, al menos en el presente, en trabajos inferiores.

Evasión defensiva y exclusión: lidiando con un Estado imperfecto, capturado o informal

Sin embargo, tal como un importante corpus de literatura ha documentado, el Estado con frecuencia se desvía de los ideales de los economistas. Puesto de una manera simple, el Estado hace mal su trabajo –yendo desde una pobre regulación hasta la toma de medidas opresivas o exclusionistas, forzando a los agentes, quienes posiblemente se inclinarían hacia el cumplimiento de la ley bajo el Estado ideal, a adaptarse mediante la evasión defensiva. De Soto (1989), Djankov *et al.* (2002), Friedman *et al.* (2000), Loayza, Servén y Oviedo (2005) y Schneider (2005), entre muchos otros, han enfatizado los altos costos de registro, la carga regulatoria de hacerse formal, así como los altos costos progresivos de integrarse completamente con el Estado, que llevan a las empresas a situarse fuera del radar estatal.

Las razones postuladas para esta desviación del Estado, respecto a lo ideal, pesan tanto sobre la visión que se tiene sobre la naturaleza del Estado como en sus implicaciones de política. Un gran corpus de literatura enfatiza que la burocracia puede estar habitada por buscadores de rentas y, en principio, la evasión defensiva en este caso podría ser aliviada en gran parte por la reforma regulatoria. Sin embargo, en visiones más extremas (Acemoglu, Johnson y Robinson 2001; North, Wallis y Weingast 2005), el Estado se comporta de una forma deliberada y coherentemente *exclusionista*, manifestando un subyacente equilibrio político-económico estable en el que las firmas existentes y las élites de los trabajadores defienden sus rentas y encierran formas de contrarrestar y anular cualquier interferencia con los costos de hacer negocios. En este espíritu, la empresa informal, como la describe De Soto (1989), es excluida de los beneficios del Estado y obstruida en su participación en la economía de mercado; el trabajador informal es excluido de los beneficios que disfruta una casta privilegiada de trabajadores formales. Aún más, en ausencia de un choque mayor al equilibrio político-económico, los excluidos permanecen en estas condiciones.

Otras visiones más generosas (por ejemplo, Centeno y Portes 2003) vislumbran a unos débiles estados latinoamericanos atri-

buyéndose a sí mismos una inmanejable —y usualmente imposible de cumplir— carga de medidas regulatorias. Esto es, lo que se observa no es tanto una conspiración para excluir como una burocracia abrumada y mal coordinada. Sin embargo, las visiones exclusionistas tocan un *leitmotif* de la literatura de ciencias políticas, que enfatiza la informalidad de los *sistemas políticos* latinoamericanos. En particular, esta literatura estudia la divergencia entre las estructuras formales de la democracia y las burocracias ideales de los economistas, por un lado, y la forma como se gobierna realmente, por el otro. O'Donnell (1996) argumenta que con frecuencia detrás de las elecciones formales y de la alternancia en el poder, se esconde el control de particulares sobre el Estado, basado en relaciones seculares de patronaje. Cualquier persona “entiende el modelo” del acceso particularista, desconfía en alto grado del Estado y su moral tributaria³, y el sentimiento de reciprocidad social es bajo. Además, como se discutirá en el capítulo 7, se percibe que el Estado ofrece muy poco: relativamente pocos ciudadanos están cubiertos por lo que ha sido llamado el Estado benefactor truncado —la baja cobertura de los servicios sociales públicos, tales como la asistencia médica o la educación, erosionan aún más la moral tributaria y llevan a optar por salir del sistema de impuestos y transferencias. Por tanto, un trabajador latinoamericano que considera si trabajar con un Estado que difiere sustancialmente de lo ideal, o emplear otras maneras “no-formales” de resolver los problemas sociales y las fallas del mercado, puede no percibir la dicotomía informal-formal como particularmente aguda.

En un nivel metaestructural, se puede argumentar que el bajo desempeño de los estados latinoamericanos a lo largo de estas dimensiones refleja parcialmente tensiones sociales pobremente resueltas y manifiesta algo que podríamos expresar conceptualmente con una frase —un subyacente “contrato social” disfuncional. Más allá de la alta informalidad, esto puede verse también como la incapacidad del Estado para solucionar una alta y prevalente desigualdad, como un débil imperio de la ley, o como recurrentes episodios de inestabilidad macroeconómica. A pesar de lo difíciles que han sido de manejar estos fenómenos en la región, el informe es generalmente optimista acerca de las posibilidades de mejorar la calidad del Estado y de diseñar sus políticas y, por tanto, reducir sustancialmente las distorsiones que excluyen y alientan el escape.

Evasión pasiva e irrelevancia del Estado

Esta discusión sobre los límites del Estado latinoamericano nos lleva atrás, al énfasis que hace Hart (1973) acerca de cómo coexisten múltiples sistemas institucionales dentro de un régimen político y acerca de que el Estado es sólo un candidato entre muchos. Éste puede ser particularmente el caso para muchas microempresas rudimentarias que pueden no considerarse a sí mismas parte del orden económico y social moderno, y cuya producción requiere pocos servicios de un Estado largamente irrelevante. Tales empresas son descritas pintorescamente en el libro básico de Geertz (1963), *Vendedores ambulantes y príncipes*, que ras-

trece la evolución social desde la economía de bazar en Indonesia hacia aquella de la más racional “empresa” moderna. La economía premoderna o de bazar comprende un vasto número de protoempresas que no están restringidas en su acceso a los beneficios que normalmente están asociados con la formalidad pero que, como subraya Hart, operan dentro de subsistemas de instituciones que coexisten con, sustituyen a, o compiten con las instituciones “formales” del Estado. De hecho, lo que es llamativo en la descripción de Geertz sobre dos poblados indonesios, es la significativa discusión acerca de las instituciones para la administración del crédito, el riesgo y los temas colectivos de la irrigación, pero muy poco acerca del Estado.

Aquí encontramos una relación conceptual con la literatura sobre el capital social que tiene que ver con las relaciones “informales” de confianza, reciprocidad y similares que existen en ausencia de las instituciones formales (*ver* Alesina y La Ferrara 2000; Glaeser, Laibson y Sacerdote 2000; Greif 1993, 1998; y Stiglitz 2000, entre otros). Mientras, generalmente, tales relaciones son consideradas positivamente —esto es, como formas de resolver problemas de contratación y fallos del mercado—, ellas pueden, además, ser preferibles a las instituciones formales en varias dimensiones y finalmente pueden desplazarlas. Es probable que las instituciones locales estén más cercanamente diseñadas para resolver las fallas relevantes del mercado y estar menos sujetas al riesgo moral, debido al agudo monitoreo por parte de la familia o del pueblo. Como Bentolilla e Ichino (2000) argumentan, las redes informales de seguridad en la parte sur de Europa protegen a las familias contra los choques de desempleo mejor que los esquemas de seguro de desempleo formal del Norte de Europa. Estudiando las formas de financiación en comunidades de inmigrantes en Chicago, Bond y Townsend (1996) concluyen: “nos inclinamos a considerar el pequeño papel que desempeña el sector formal como algo que surge, al menos en parte, del desinterés de la comunidad como opuesto a la negligencia del sector formal” (p. 24), debido a la insuficiente flexibilidad de las instituciones formales. Con alguna precaución, sugieren que “las instituciones del sector formal tratan de crear instrumentos financieros más flexibles bien sea utilizando o imitando estructuras formales e informales” (p. 24). En resumen, las instituciones informales no pueden ser excluidas de antemano como subóptimas, dado el tipo de empresas que operan dentro de ellas y el nivel de desarrollo del Estado.

La demanda por instituciones formales aumenta con la sofisticación de las empresas y, de forma más general, de la sociedad. Los vendedores ambulantes de Geertz llegan a ser empresas organizadas cuyo crecimiento requiere acceso a un conjunto cada vez más sofisticado de insumos provistos socialmente. De acuerdo con la anécdota de De Soto sobre los vendedores callejeros peruanos que intentaron pagar impuestos de manera que les fueran garantizados derechos de propiedad de facto sobre sus localidades, la participación en las instituciones formales puede verse como un insumo “normal”, que aumenta con el tamaño o la sofisticación de las empresas (*ver* Levenson y Maloney 1998). Esto es completamente coherente con la lógica, postulada en la literatura del capital social, de que los individuos optimizan su inver-

sión en redes informales con miras a obtener ingresos de largo plazo, excepto que aquí las “redes” incluyen a las instituciones formales.

Al nivel de la economía en general, el alcance y la densidad de las instituciones formales ciertamente son endógenos a la complejidad de la sociedad, y, como Stiglitz (2000) sugiere, podemos esperar una mayor necesidad y densidad de instituciones formales a medida que se da el desarrollo —una evolución natural de las instituciones informales hacia las más formales.⁴ En cada punto a lo largo de este proceso, el Estado hace su propio análisis de costos-beneficios acerca de qué tamaño de empresa vale la pena monitorear y grabar con impuestos para financiar su mandato, y para cuál tamaño no se justifica hacer este esfuerzo, dejando por tanto un espacio institucional libre para el tipo de instituciones discutidas anteriormente. De hecho, Tendler (2002) describe un implícito “pacto con el diablo” entre el Estado brasileño y el sector informal acerca de las fronteras de este espacio. De manera más general, hay un equilibrio donde las pequeñas empresas encuentran soluciones no estatales a sus necesidades, y el Estado se ocupa de las empresas por encima de este umbral para el cumplimiento de la ley. Desde este punto de vista, la informalidad no es la causa ni el resultado del subdesarrollo, ni es necesariamente patológica; en cambio es una fase normal en el proceso de desarrollo —una falta de formalización de las empresas y la dominación de los sistemas institucionales locales que complementan, compiten con, o sustituyen a aquellos del Estado. No es tanto acerca de “escapar” como de nunca haber “entrado” realmente.

Tres márgenes de la informalidad

Con toda probabilidad, todas estas interacciones agente-Estado pueden encontrarse entre los fenómenos agrupados bajo lo que claramente es un sector informal muy heterogéneo (ver Cunningham y Maloney 2001; Fields 1990; y Henley, Arabsheibani y Carneiro 2006). Pero las necesidades de la política demandan que identifiquemos las interacciones más esenciales y esto, en cambio, requiere identificar los márgenes críticos a lo largo de los cuales los individuos y las empresas hacen sus cálculos acerca de, o enfrentan restricciones para ser formales. Maloney (2006) bosqueja tres de tales márgenes y sugiere qué tipos de interacciones entre los agentes y el Estado están en juego (gráfico 1.1): 1) el *margen intrafirma* donde parte de las empresas son formales y parte no, 2) el *margen intersectorial* entre empresas informales y formales, y 3) el *margen intersectorial* entre trabajadores formales e informales que operan a través del mercado laboral. Estos márgenes no son exhaustivos, ni carecen de relación el uno con el otro. Sin embargo, capturan buena parte de las actividades relevantes cubiertas en el discurso de la informalidad y nos ayudan a aislar las áreas más relevantes sobre las que nos debemos enfocar.

El margen intrafirma

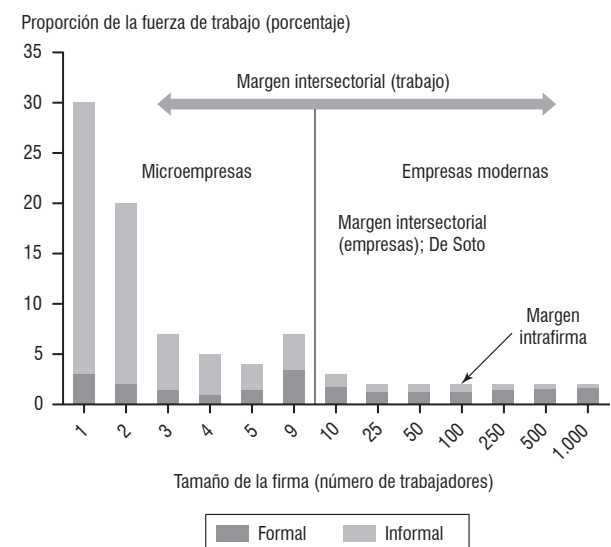
Las empresas, a lo largo del espectro de tamaños, son a menudo parcialmente informales en varias dimensiones. El subreporte de las ventas es mundialmente común. Como el capítulo 6 muestra

rá, las encuestas de clima de inversión realizadas por el Banco Mundial encuentran que el porcentaje de ventas reportadas por las empresas brasileñas oscila entre el 60% para las microempresas y el 80% para las empresas muy grandes. Las encuestas y la evidencia anecdótica en América Latina sugieren que las empresas de tamaños medio a grande comúnmente mantienen una porción sustancial de sus operaciones, incluyendo sus trabajadores, fuera de los libros. En Argentina, aproximadamente el 15% de los trabajadores recibe pagos en parte “en blanco” o en los libros, y en parte “en negro” —fuera de los libros— sin que se paguen los impuestos laborales correspondientes por parte de los trabajadores o de las empresas. Como se discute más adelante, las empresas a menudo pueden cumplir de forma plena en una dimensión —posiblemente en el pago impuestos— y no en otras—, registrando sus trabajadores ante la seguridad social.

El margen intersectorial (empresas)

La empresa informal que crece se encuentra en la frontera de registrarse o cumplir con las leyes laborales y fiscales. Para formalizar la historia clásica de De Soto, podríamos seguir a Lucas (1978) y pensar en el tamaño de equilibrio de largo plazo para la empresa como determinado por su subyacente estructura de costos, que refleja la habilidad del empresario, entre otras características. La heterogeneidad resultante en costos nos proporciona la distribución de empresas a través del espectro de tamaños de éstas, bien sea la tienda de mamá y papá o un Wal-Mart o almacén mexicano Elektra. Y como argumenta Jovanovic (1982), los empresarios tienen una vaga idea sobre su habilidad, pero sólo a

GRÁFICO 1.1
Márgenes de la informalidad



Fuente: Maloney 2006.

través de la realización de negocios pueden precisar este estimativo. Algunos encontrarán que son poco rentables y se retirarán; otros encontrarán sus ganancias sorprendentemente altas y buscarán expandirse. En este punto, el último grupo puede necesitar los servicios del Estado, o los servicios colaterales cuya provisión requiere ser reconocido por el Estado.

En la visión de De Soto (1989), los costos de convertirse en formal son demasiado altos y las empresas son efectivamente excluidas del reino de la formalidad y forzadas a permanecer subóptimamente pequeñas. Banerji y Jain (2006), siguiendo a Rauch (1991), argumentan que la falta de control, por debajo de un cierto límite de tamaños, produce una dualidad en la cual las pequeñas empresas toman ventaja de los diferenciales salariales; en el caso anterior, para producir bienes de baja calidad para la sección más pobre del mercado de consumo.⁵

Sin embargo, también hay empresas cuya productividad fundamental es tan baja que nunca demandarán los servicios del Estado. Retomando al estudio de Geertz (1963) sobre la economía de bazar en Indonesia, él describe empresarios que, de hecho, carecen de habilidades organizacionales para funcionar como una empresa moderna, para no mencionar el poder crecer hasta tener un tamaño considerable —pág. 26. Los trabajadores que han recibido una muy mala educación, bastante menos que a una generación de distancia de la agricultura de subsistencia, podrían también, en promedio, tener bajo nivel de habilidad para administrar una empresa. Alternativamente, las mujeres pueden elegir desempeñarse como independientes para tener un mejor equilibrio entre sus obligaciones en el hogar y la generación de ingresos y no tener planes de expandirse (Cunningham 2001). Aún más, no sabemos qué tan poco sustituibles son los insumos formales por los menos formales.

Por tanto, hay dos preguntas abiertas alrededor de este margen. Primero, ¿cuántas empresas informales están efectivamente cerca del margen para convertirse en formales? O alternativamente, ¿qué tan relevante es la historia de De Soto para explicar la informalidad? Segundo, ¿qué tan restrictivos son los impedimentos en este margen? Los capítulos 7 y 8 se ocuparán de estas dos preguntas.

El margen intersectorial (trabajadores)

La literatura sobre el mercado de trabajo desde hace largo tiempo se ha enfocado en la relación y los flujos de trabajadores en el sector formal, protegidos por la legislación laboral, y aquellos en el sector informal microempresarial, que no están protegidos. Estos últimos son a menudo considerados los más desaventajados del mercado laboral urbano, como quiera que padecen precariedad, con frecuencia se denominan de *subsistencia* y consideran como el extremo más bajo de la cadena global de valor. Un sector informal grande también se ha percibido como evidencia de un mercado laboral segmentado por agudas rigideces en el sector formal, que surgen de excesivamente altos salarios mínimos o poder de negociación de los sindicatos (*ver*, por ejemplo, Esfahani y Salehi-Isfahani 1989; Mazumdar 1976 y Rauch 1991).

Sin embargo, ha venido creciendo la evidencia de que una porción importante de participantes en el sector informal lo hacen debido a que con esto logran estar en mejores condiciones. El informe utilizará el término *voluntario* para denominar la entrada al sector que genera niveles más altos o iguales de bienestar. Esto no implica que estas personas no sean pobres o que estén felices —sólo que ésta es la mejor de dos opciones, dados sus bajos niveles de capital humano y la baja productividad económica. Retomando a Lucas (1978), podemos argumentar que, de hecho, a niveles bajos de productividad agregada, el costo de oportunidad de convertirse en trabajadores independientes es tal que muchos trabajadores con una ventaja comparativa en la operación de pequeñas empresas, de hecho, lo harán. Esto puede explicar una parte importante del autoempleo y el microempresarismo en muchos países de la región. La idea de que la entrada a la informalidad ocurre por varias razones no es nueva. Hart (1973) nunca consideró el sector informal como intrínsecamente malo y Fields (1990) señaló que hay un “nivel superior” del empleo informal que da buenos resultados. La pregunta empírica crítica es, ¿qué porción del sector corresponde a aquellos que preferirían trabajos formales contra aquellos que están por lo menos tan bien —como si estuvieran en el sector formal? Gregory (1986) y Maloney (1999, 2004) sostienen que, para México, la evidencia de segmentación es débil, que la mayoría del sector es “voluntario” y que la visión de desprotección/explotación de la informalidad parece una perspectiva inapropiada.⁶ Los siguientes tres capítulos confirman este hallazgo para México y República Dominicana, así como para la mayor parte de la fuerza laboral informal autoempleada en la región. También revelan que, en la mayoría de los países de la región, los trabajadores informales asalariados parecen corresponder más con la visión tradicional de estar esperando para ingresar al sector formal.

Considerar la “decisión” sobre ser informal, como ocurriendo a través de tres márgenes distintos, enfoca el diagnóstico y la discusión de política sobre el conjunto relevante de individuos y consideraciones y es suficientemente general para abarcar también la mayor parte de los marcos conceptuales. Por ejemplo, la definición de la OIT sobre informalidad, tanto la tradicional como la más reciente (recuadro 1.1), es perfectamente compatible, en tanto que la última se extiende a lo largo de estos tres márgenes. Es más probable que las consideraciones acerca del mejor cumplimiento de las normas fiscales o sobre “la corrupción”, de forma más general, se concentren en el primer margen. Las medidas de *Doing Business*, del Banco Mundial, se enfocan fundamentalmente sobre el segundo margen, el de De Soto, como lo hacen aquellos a quienes les interesan el acceso al crédito y la productividad de las microempresas informales de forma más general. Las preocupaciones tradicionales acerca de mercados laborales segmentados se enfocan principalmente en el tercer margen.

Midiendo el sector informal

Las secciones previas han sugerido cuán difícil puede ser presentar una visión sobre la informalidad, aun si uno tuviera los datos

RECUADRO 1.1

La definición de informalidad de la OIT

Los tres márgenes discutidos en este texto son completamente coherentes y útiles para analizar la informalidad, tanto desde el punto de vista de la definición tradicional de la OIT, basada sobre lo que podría ser la “visión de productividad” (filas en el cuadro abajo) que se enfoca sobre el tipo de unidad de producción (filas), como con el más nuevo enfoque del empleo informal, definido según el punto de vista de la “protección social” o “legalista” a través del estatus laboral (columnas). En la definición anterior, las empresas del sector informal se definen como unidades de producción operadas por un solo individuo u hogar que no está constituida como persona jurídica legal e independiente de sus propietarios y en la cual la acumulación de capital y la productividad son bajas. Esto incluye las “unidades familiares” (aquellas operadas por trabajadores no profesionales por cuenta propia, con o sin trabajadores familiares que contribuyan) y “microempresas”

(unidades productivas con no más de cinco empleados). Como tal, abajo el cuadro muestra que el empleo total en el sector informal incluye a los autoempleados 3); a los trabajadores por cuenta propia, con o sin trabajadores familiares 5); y a los microempresarios 4) y sus empleados 6). Bajo esta definición, comprender la lógica de la producción requeriría enfocarse en el segundo y tercer márgenes —cómo las microempresas se convierten en formales y la naturaleza de los flujos entre aquellas personas que trabajan en estas empresas y aquellos en el sector “moderno” de la economía. El cambio más reciente a una definición “legal” de informalidad reconoce que el “empleo informal” puede encontrarse tanto dentro como fuera del sector de las pequeñas empresas. En consecuencia, el empleo informal ahora incluye el arreglo contractual informal en empresas que de otra manera son formales 1) y 2) y, por tanto, incluye ahora el margen intraempresa.

Marco conceptual de la OIT: empleo informal

Producción por tipo	Trabajo según estatus en el empleo									
	Trabajadores por cuenta propia		Empleadores		Trabajadores familiares	Empleadores		Miembros de cooperativas de productores		
	Informal	Formal	Informal	Formal	Informal	Informal	Formal	Informal	Formal	
Empresas del sector formal					1	2				
Empresas del sector informal ^a	3		4		5	6	7	8		
Hogares ^b	9					10				

Fuente: Hussmanns 2004.

Nota: Las celdas sombreadas en gris oscuro se refieren a trabajos, que, por definición, no existen en el tipo de unidad productiva en cuestión. Las celdas sombreadas en gris claro se refieren a trabajos formales. Las celdas sin sombreadar representan los distintos tipos de trabajo informal.

Empleo informal: celdas 1 a 6 y 8 a 10. Empleo en el sector informal: celdas 3 a 8.

Empleo informal fuera del sector informal: celdas 1, 2, 9 y 10.

a. Como se ha definido en la Decimoquinta Conferencia Internacional de Estadísticos Laborales de 1993 (excluyendo hogares que emplean a trabajadores domésticos pagos).

b. Hogares produciendo bienes exclusivamente para su propio uso final y hogares que emplean a trabajadores domésticos pagos.

para apreciar claramente los elementos que la componen —información que, casi por definición, no tenemos. ¿En qué aspectos estamos interesados? ¿Empresas grandes que evaden los impuestos? ¿Microempresas que son administradas a través de mecanismos familiares y comunitarios y no se relacionan con el Estado? ¿Trabajadores excluidos de los empleos formales? ¿O mujeres que renuncian a trabajos con beneficios para estar con sus hijos y trabajar independientemente? Esta heterogeneidad es claramente la manifestación de múltiples fenómenos sociales y económicos que han dado lugar a una cacofonía de caracterizaciones e intentos de medición. Las siguientes secciones discuten un subconjunto

de estas mediciones, lo que éstas pueden o no estar captando conceptualmente y en la práctica, y la forma como éstas pueden iluminar posteriores discusiones sobre los márgenes de la informalidad, en los cuales quienes toman decisiones de política deberían enfocarse.

Por definición, la mayor parte de las actividades económicas que se clasifican como informales no se capturan en las cuentas nacionales y las estadísticas oficiales. Una excepción es el empleo informal, que típicamente se puede medir o aproximar utilizando respuestas a preguntas de encuestas de hogares acerca de la afiliación a la seguridad social, los beneficios obligatorios que los

trabajadores reciben, o el tamaño de la empresa en la cual trabajan (en términos del número de empleados), o usando una combinación de estas variables.

Hay varios métodos que se pueden utilizar para obtener estimaciones sobre la magnitud del sector informal. Estos métodos han descrito en detalle y sus fortalezas y debilidades se han discutido extensamente.⁷ Éstos se pueden separar en tres clases: 1) métodos directos, 2) métodos indirectos o enfoques de “indicadores” y 3) enfoque de modelos (gráfico 1.2).

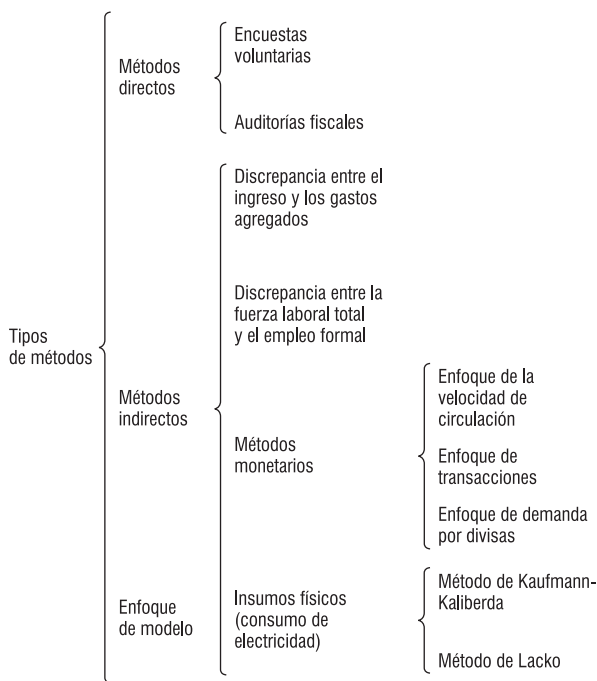
Enfoques directos para la medición

Los métodos directos son macroeconómicos en su naturaleza y utilizan bien sea datos voluntarios de encuestas o resultados de auditorías de fiscales para construir los estimativos de la actividad económica total y sus componentes oficiales y no oficiales (o medidos y no medidos). Las encuestas voluntarias típicamente solicitan a los entrevistados declarar o revelar sus ingresos, estatus laboral o impresiones sobre los niveles de cumplimiento con el pago de impuesto en su industria. Este método se ha criticado por su sensibilidad a la forma como las preguntas se realizan y su dependencia en los encuestados para revelar sus verdaderos ingresos. Las medidas basadas en auditorías fiscales definen la magnitud de la economía informal como la diferencia formal entre los ingresos declarados en declaraciones de impuestos y en los ingresos efectivamente encontrados después de una auditoría. Un problema potencial en extrapolar estos datos a la economía nacional es que las auditorías son generalmente no aleatorias y, por tanto, pueden no ser representativas. En ambos casos, las aplicaciones de estos métodos han estado limitadas a unos pocos países desarrollados debido a la escasez de los datos disponibles.

Para América Latina, tenemos tres fuentes principales de datos. Una son las evaluaciones recientemente recolectadas de clima de inversión que preguntan a las empresas acerca del nivel de subreporte de ingresos y del número de trabajadores. Los indicadores de *Doing Business* del Banco Mundial usan una definición análoga en sus compilaciones. El gráfico 1.3 presenta el promedio no ponderado de estas respuestas a través de las empresas en América Latina y el Caribe y sugiere un amplio rango de falta de cumplimiento, desde menos del 5% en Chile (similar a los de los países para la OCDE) hasta por encima del 40% en Panamá.

Las encuestas de hogares y de trabajo proporcionan la segunda y más extensa fuente de datos directos. El problema es encontrar la definición correcta de informalidad. Como se menciona en el recuadro 1.1, la OIT ha empleado tradicionalmente la que se puede denominar una definición “productiva”, que se enfoca más en las empresas informales. Como quiera que estos datos están disponibles a nivel mundial, son comúnmente utilizados en el trabajo empírico.⁸ El promedio ponderado de 28% de la fuerza laboral para América Latina y el Caribe está por debajo del de África y Asia meridional, pero por encima de los de los países de la OCDE y de Europa oriental. En estas líneas, el informe presenta una medida calculada por Gasparini y Tornarolli (2006) que es

GRÁFICO 1.2
Métodos de medición del sector informal



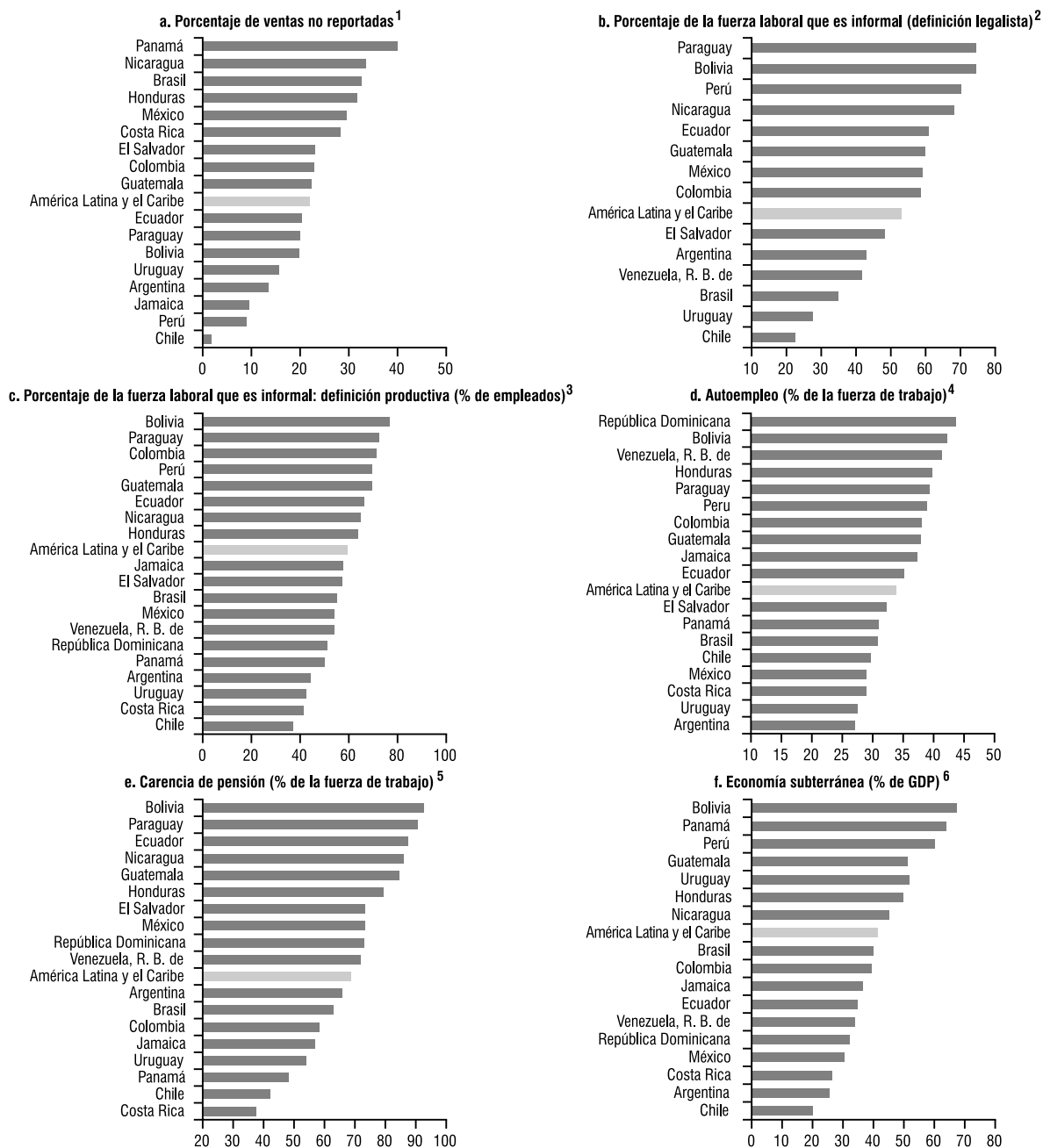
Fuente: García-Verdú 2007.

bastante coherente con la medición de la OIT para América Latina (ver anexo), pero que agrega los trabajadores pagos de estas microempresas. Para los propósitos de este informe, haremos referencia a la definición de la OIT como “autoempleo” y a la definición de Gasparini-Tornarolli como la definición “productiva”.

Una segunda definición, denominada por Saavedra y Chong (1999) la definición “legalista” o “de protección social”, se enfoca más en la cobertura de los trabajadores por la protección laboral obligatoria. Por tanto, está más interesada en el bienestar de los trabajadores *per se* (o posiblemente con la *calidad del trabajo*) que con la naturaleza de su empleo; y cuando no incluye trabajadores autoempleados o propietarios, a quienes a menudo no se les requiere registrarse en la administración de seguridad social, ésta capta el cumplimiento de las leyes laborales. Esta definición es más consistente con el más reciente énfasis de la OIT (2002) en su informe “Trabajo Decente”, sobre el incumplimiento, bien sea por parte de las empresas o de los trabajadores, de todas o algunas de las normas y regulaciones en los cuerpos de legislación nacional o local, comercial y/o laboral. Este nuevo enfoque implica expandir la definición para incluir arreglos contractuales informales entre entidades que de otro modo son formales (ver recuadro 1.1). Por tanto, esta definición hace un mayor énfasis en la división entre *trabajadores asalariados informales* en empresas de cualquier tamaño y *autoempleados informales*; y, de hecho, el

GRÁFICO 1.3

Algunas mediciones de la informalidad



Fuente: Gasparini y Tornarolli 2006; encuestas de clima de inversión 2006; Loayza y Rigolini 2006; Schneider 2005; y Banco Mundial 2006b.

Notas: 1. La informalidad es medida como el porcentaje de las ventas que los negocios no reportan para propósitos fiscales (Encuestas de Clima de Inversión 2006).

2. "Un trabajador asalariado es informal si cuando se jubila no tiene derecho a una pensión ligada a su empleo" (Gasparini y Tornarolli 2006, p. 10).

3. "Un individuo es considerado como un trabajador informal si pertenece a alguna de las siguientes categorías: i) autoempleado no calificado, ii) trabajador asalariado en una empresa pequeña privada, iii) trabajador sin-ingresos" (Gasparini y Tornarolli 2006, p. 8).

4. "El autoempleo es medido como el porcentaje de trabajadores autoempleados con respecto al total de la población activa" (Loayza y Rigolini 2006, p. 15).

5. Porcentaje de la fuerza de la trabajo no cubierta por un sistema de pensiones (Banco Mundial 2006b).

6. "La economía subterránea incluye toda producción legal de bienes y servicios basada en el mercado, que es deliberadamente escondida de las autoridades públicas por las siguientes razones: 1) evadir el pago de impuestos a los ingresos, al valor agregado, u otros impuestos, 2) evadir el pago de contribuciones a la seguridad social, 3) evadir tener que cumplir ciertos estándares legales en el mercado laboral, tales como salarios mínimos, horas máximas de trabajo, estándares de seguridad, etc. y 4) evadir el cumplimiento de ciertos procedimientos administrativos, tales como el diligenciamiento de cuestionarios estadísticos u otros formatos administrativos" (Schneider 2005, p. 600).

En todos los casos, las cifras regionales son promedios no ponderados.

informe mostrará que existen diferencias sustanciales en el comportamiento de estas dos clases de trabajadores, que hacen de la clasificación de los trabajadores informales algo crítico para el análisis. No existen datos globales para esta medida, pero, de nuevo, Gasparini y Tornarolli (2006) han calculado series consistentes para América Latina, y otros autores han proporcionado reportes de base para este informe usando alguna variante cercana de ésta.

En términos generales, tanto las mediciones productivas como las legalistas proporcionan apreciaciones muy semejantes acerca del nivel de informalidad en América Latina y el Caribe. Sin embargo, los individuos bajo cada una de éstas pueden diferir sustancialmente.⁹ La columna ii) del cuadro 1.1 muestra la proporción de la fuerza de trabajo que cuando se clasifica como formal bajo la definición productiva, es informal bajo la definición legalista. En la práctica, ésta es una medida acerca de qué fracción de los trabajadores en empresas con más de cinco empleados, posiblemente debería estar legalmente cubierta por la seguridad social pero no lo está. Los datos sugieren que la evasión en empresas grandes es un tema relativamente secundario en Uruguay, por ejemplo —alrededor del 10%— y bastante importante en Ecuador, Nicaragua y Perú —más del 30%. La columna i)/i)+ii) capta una medida relacionada —el porcentaje de trabajadores clasificados como formales bajo la definición productiva y como formales en la definición legalista. La coincidencia oscila entre pobre en Bolivia, Nicaragua, Paraguay o Perú (tasas de 30-40%) hasta razonablemente buena en Brasil, Chile, Uruguay y Colombia. La tercera columna del siguiente panel sugiere que los trabajadores clasificados como informales en pequeñas empresas son, de hecho, también generalmente informales en la definición legalista, con tasas de sobreposición de, a menudo, más del 90%.

Varios puntos merecen mención aquí. Primero, la sustancial falta de coincidencia en la clasificación de trabajadores formales en el primer panel, tal como se capta en la columna ii), refleja las diferentes preguntas subyacentes a estas medidas; el énfasis de la OIT en las pequeñas empresas en la definición de productividad, por diseño, no puede capturar la evasión ni el alcance en grandes empresas, mientras que la definición legalista es más informativa a este respecto. Aunque en conjunto estas dos medidas están altamente correlacionadas, para algunas preguntas particulares importa cuál definición se use. Por ejemplo, para 7 de 12 países en el gráfico 1.4, la representación relativa de mujeres *vs.* hombres en el sector informal depende de la medida particular utilizada.

Segundo, la informalidad medida a lo largo de la dimensión laboral es en muchos países esencialmente un fenómeno de las pequeñas empresas. En la mayoría de los países, el porcentaje de trabajadores no protegidos en las empresas con más de 10 trabajadores es una minoría y, como el gráfico 1.5 muestra para Argentina, Brasil y México, en empresas con más de 10 trabajadores, la proporción de trabajadores que posiblemente no está cubierta es pequeña. Sin embargo, ha habido una creciente informalización de la fuerza laboral de las grandes empresas en Argentina y en el área metropolitana de Brasil (y al contrario en México); los már-

genes relevantes para entender la razón de ser de los trabajadores informales parecen moverse más a lo largo del margen de pequeñas empresas que crecen hacia la formalidad y del margen intersectorial del flujo de trabajadores entre los sectores formal e informal. Por tanto, a lo largo de esta dimensión de formalidad —esto es, cumplimiento con las leyes laborales— el margen intra-empresa, teniendo a las grandes empresas en mente, aunque aún emplea una importante proporción de trabajadores informales en algunos países, no parece ser el lugar donde la mayoría de la acción tiene lugar. Comprender las decisiones que los empleadores y trabajadores en las pequeñas empresas toman acerca de registrarse con las autoridades se convierte en una pregunta central a ser analizada en los capítulos posteriores.

Una última medida directa, que captura la protección social, es un índice de cobertura pensional para la población, que considera tanto los esquemas relacionados con el trabajo como los de tipo universal. Esta medida plantea un tema importante. Si nuestra preocupación es que las familias estén cubiertas por ciertas medidas de protección, no es necesario que estas protecciones estén ligadas al contrato laboral en particular. A través de la región, ha habido una expansión de los programas de protección social que tratan de proveer una mínima red de seguridad social para las familias, independientemente de su estatus en el mercado laboral. Éstas no son capturadas en la medición pensional y no hay aún comparaciones disponibles entre países.

Finalmente, todas estas medidas de inventario de la informalidad ocultan la naturaleza fundamentalmente dinámica del mercado laboral. Los capítulos 2 y 4 documentan altos flujos entre trabajos con y sin programas formales de pensiones. Esto no solamente sugiere la necesidad de entender las decisiones de los trabajadores acerca de los sectores y las limitaciones que enfrentan al tomarlas, sino también que los individuos en la población informal cambian sustancialmente de un mes a otro. Estos altos flujos tienen implicaciones sobre qué es lo que efectivamente significa cobertura. Como el capítulo 7 mostrará, en México y Uruguay, los trabajadores pobres fluyen tan frecuentemente hacia y desde los empleos con cobertura que, en la práctica, nunca llegarán a acumular suficientes años para obtener una pensión. Ellos pagan, pero realmente no están cubiertos. Además, estos flujos también dan lugar a la pregunta (discutida en profundidad en los capítulos 2 y 3) de qué implica para la protección social la decisión de los trabajadores de no estar cubiertos y, en menor grado, sobre las definiciones de la informalidad basadas en las pensiones, en tanto medidas del bienestar de los trabajadores. Esto es, si, como parece ser el caso en República Dominicana y en México, hay poca evidencia de que los trabajadores informales asalariados o los autoempleados están en peores condiciones que trabajadores comparables en empleos protegidos, ¿por qué deberían quienes deciden sobre política preocuparse por la particular combinación de dinero y beneficios con la cual estos trabajadores son pagos? La respuesta es compleja pero subraya la importancia de comprender las decisiones a lo largo del margen de los flujos de trabajadores entre los dos sectores para la interpretación de la medición de la informalidad.

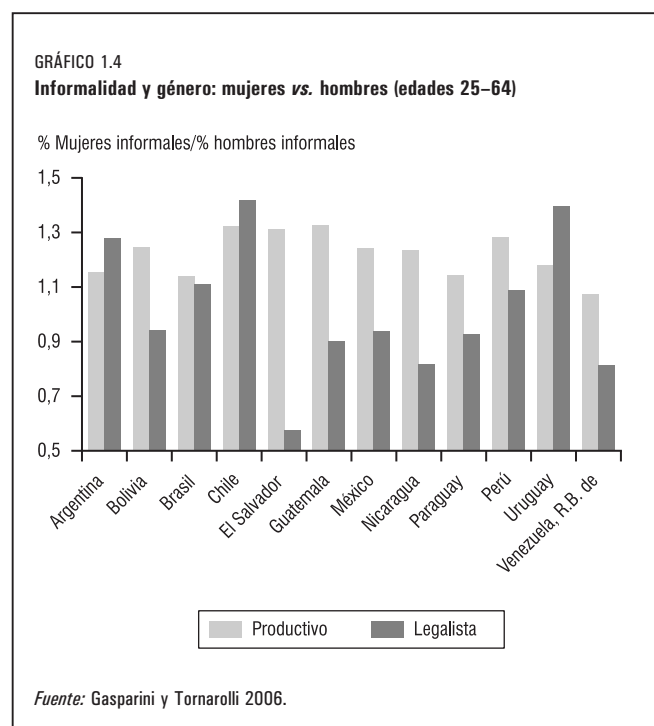
CUADRO 1.1

Correspondencia entre las definiciones "productiva" y "legalista" de la informalidad

Muestra	Formal productivo			Informal productivo			Total (i) + (ii) + (iii) + (iv)	(i) + (iv)	
	Formal L (i)	Informal L (ii)	Formal P & L (i)/(i) + (ii)	Formal L (iii)	Informal L (iv)	Informal P & L (iv)/(iii) + (iv)			
Argentina 2004	Sólo trabajadores asalariados	50,6	15,6	76,5	6,1	27,8	82,1	100	78,4
Bolivia 2002	Sólo trabajadores asalariados	24,6	35,5	40,9	1,1	38,9	97,3	100	63,5
	Todos los trabajadores	7,6	15,5	33	0,8	76,1	98,9	100	83,7
Brasil 2003	Sólo trabajadores asalariados	53,3	10,6	83,4	11,8	24,2	67,2	100	77,6
	Todos los trabajadores	36,2	8,8	80,4	10,2	44,8	81,5	100	81
Chile 2003	Sólo trabajadores asalariados	67	11,6	85,3	10,7	10,8	50,1	100	77,7
	Todos los trabajadores	51,8	11,4	82	11,2	25,6	69,5	100	77,4
Colombia 1999	Sólo trabajadores asalariados	86	14	86				100	86
	Todos los trabajadores	13,6	10,6	56,1	2,8	73	96,3	100	86,6
Ecuador 1998	Sólo trabajadores asalariados	36,9	32,4	53,2	2,6	28,1	91,6	100	65
El Salvador 2003	Sólo trabajadores asalariados	49,9	20,8	70,6	1,9	27,4	93,6	100	77,3
	Todos los trabajadores	28,8	16,2	64	1,5	53,4	97,2	100	82,2
Guatemala 2002	Sólo trabajadores asalariados	37,8	24,1	61	2,3	35,7	93,9	100	73,5
	Todos los trabajadores	15,4	15,1	50,5	1	68,5	98,5	100	83,9
México 2002	Sólo trabajadores asalariados	37,6	25,7	59,4	3,4	33,2	90,7	100	70,9
Nicaragua 2001	Sólo trabajadores asalariados	29,5	30,7	49	2,3	37,5	94,1	100	67
	Todos los trabajadores	14,9	20,4	42,2	1,5	63,3	97,7	100	78,1
Paraguay 2003	Sólo trabajadores asalariados	23,6	27,4	46,2	2,1	47	95,8	100	70,6
	Todos los trabajadores	10,5	17,1	38,1	1,4	71	98,1	100	81,5
Perú 2002	Sólo trabajadores asalariados	26,6	36,1	42,4	1,4	35,9	96,2	100	62,5
	Todos los trabajadores	11,4	21,6	34,6	1,4	65,5	97,9	100	77
Uruguay 2004	Sólo trabajadores asalariados	64,1	9,9	86,7	8,3	17,7	68	100	81,8
	Todos los trabajadores	49,3	8,4	85,5	10	32,3	76,3	100	81,6
Venezuela, 2003	Sólo trabajadores asalariados	53,4	19,2	73,6	5	22,4	81,8	100	75,9

Fuente: Gasparini y Tornarolli 2006.

Nota: El cuadro muestra qué fracción de los trabajadores clasificados como informales bajo la definición "productiva" son también informales bajo la definición "legalista" y análogamente para los formales. Formal L = formal utilizando la definición legalista, informal L = informal utilizando la definición legalista y formal P&L = formal bajo la dos definiciones.



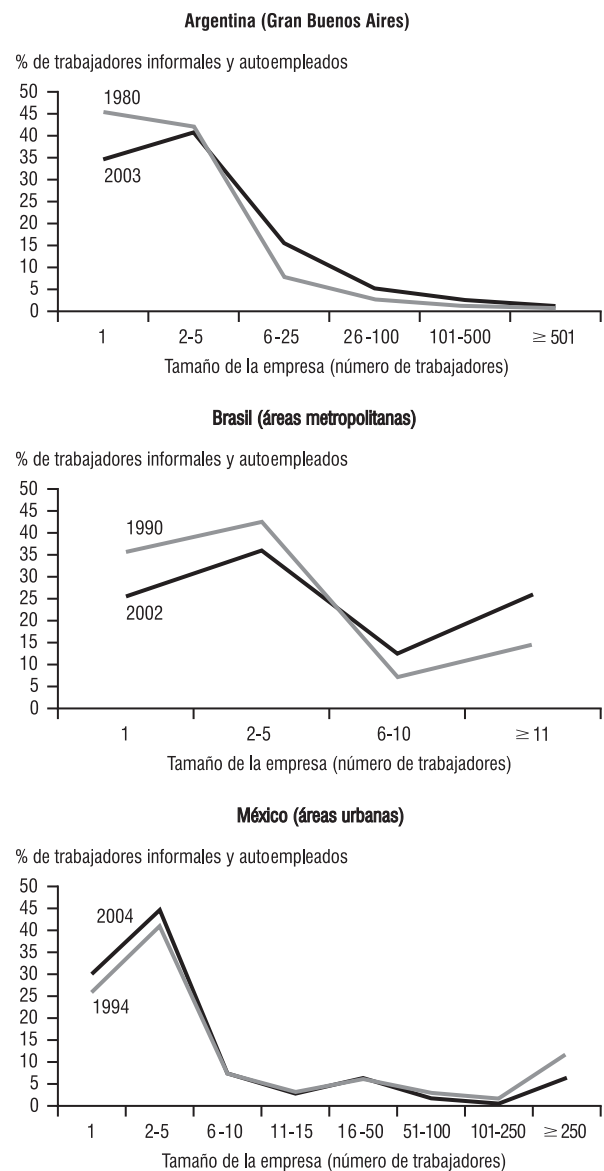
El continuo multidimensional de la informalidad

Como se sugirió antes, la formalidad es multidimensional y continua. A nivel de las microempresas, hay una sustancial área gris (ver Tokman 1992) en la que las empresas cumplen con ciertas normas y no necesariamente en la misma medida. Las áreas grises prevalecen y, en el extremo, uno puede argumentar que una descripción realista —pero menos fácil de operacionalizar— es que existe un continuo desde la falta completa de integración con instituciones formales hasta la conformidad, el cumplimiento total.

El cumplimiento a lo largo de una dimensión particular de la formalidad no es discreto. Por ejemplo, Robles *et al.* (2001) encuentran que el 16% de las microempresas en Perú no paga ningún impuesto, el 83% paga algunos y el 2% paga todos impuestos que son requeridos. El gráfico 1.6 sugiere que, en México, las empresas de, digamos, siete trabajadores bien pueden tener un trabajador registrado, pero no todos. Aún más, la dicotomía registrado-no registrado no captura la gradación en niveles de protección que existe a través de los contratos laborales. Aunque no están cubiertos formalmente, los trabajadores, no obstante, aparecen beneficiarse de ciertas normas sociales de justicia. Souza y Baltar (1979) introducen el concepto de *efeito farol* (*efecto de faro*), por medio del cual el salario mínimo termina siendo un mecanismo de indexación válido también para el sector informal. De he-

GRÁFICO 1.5

Trabajadores informales asalariados (definición legal) por tamaño de empresa y tiempo



Fuentes: Encuesta Nacional de Empleo Urbano 1994, 2004; Encuesta Permanente de Hogares 1980, 2003; Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios 1990, 2002.

cho, Maloney y Núñez (2001) y Cunningham (2007) muestran que, en muchos países de América Latina, el salario mínimo es más restrictivo entre los asalariados *informales*, sugiriendo que las normas salariales son respetadas fuera del reino de los contratos de trabajo oficiales. Chávez y Chacaltana (1994) muestran, en un estudio sobre microempresas en Perú, que un gran porcentaje de trabajadores sin contrato formal de trabajo y sin beneficios de protección social gozan de vacaciones y de un bono regular en el salario de diciembre, muy en la línea de lo que es determinado

por la legislación laboral. En las empresas más grandes, tales normas pueden extenderse a los trabajadores contratados ilegalmente (*bajo la mesa*) o subcontratados, pero sobre la misma premisa. En Argentina, sin embargo, hay prácticamente una correspondencia de uno-a-uno entre la cobertura de pensión y otros beneficios laborales, sugiriendo una sustancial variabilidad a través del país.

Sin embargo, se mantiene el hecho de que muchos de aquellos trabajadores en empresas grandes, que no están protegidos (identificados en el cuadro 1.1), pueden, de hecho, gozar de otras prestaciones en el contrato laboral estándar.¹⁰

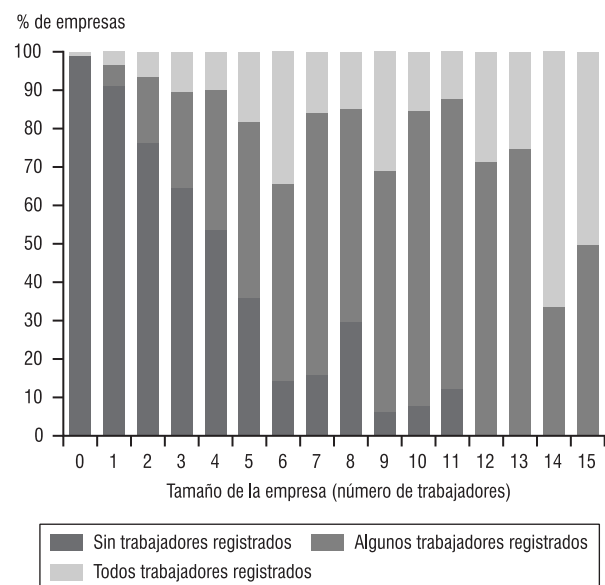
Pero también se da el caso de empresas que pueden ser formales en una dimensión, pero no en otra. Levenson y Maloney (1998), tomando una perspectiva amplia de la formalidad como integración, no solamente con el gobierno sino con la sociedad civil más en general, encuentran para México que las empresas pueden pagar impuestos, pero sólo pagan impuestos laborales en la medida en que crecen y se involucran en asociaciones gremiales sólo cuando crecen aún más. El gráfico 1.6, combinado con el gráfico 1.7, sugiere que mientras la mayoría de las empresas con una fuerza laboral de cinco trabajadores están registradas con las autoridades de impuestos, el cumplimiento con la ley laboral es menos completo. Esto es consecuente con las conclusiones de Robles *et al.* (2000) en Perú, acerca de que la mayoría de empresas pagan el impuesto al valor agregado, apenas un poco más de la mitad pagan impuestos municipales, 45% paga impuesto de renta y 13% paga impuestos laborales. En el caso de empresas más grandes, como se mostrará en capítulos posteriores, hay la tendencia a que haya una formalidad parcial que es relativamente bien sincronizada a lo largo de la dimensión laboral y de impuestos. La lógica aquí es clara: las empresas más grandes, con frecuencia monitoreadas, levantarían sospechas si reportaran la mitad de su verdadero nivel de producción, pero no lo harían si no reportan todos los trabajadores que lo producen. Por tanto, la lógica que gobierna las microempresas, menos fácilmente monitoreadas, operando tenuemente a lo largo del margen de De Soto, es probable que sea algo diferente de aquella de las empresas grandes que evaden parcialmente sus obligaciones.

Perspectivas indirecta y de modelización para la estimación de la informalidad agregada

Los métodos indirectos son macroeconómicos por naturaleza y combinan distintas variables económicas agregadas y un conjunto de supuestos para producir estimativos acerca de la actividad económica total (esto es, medida y no medida, oficial y no oficial). El recuadro 1.2 bosqueja varios métodos comunes —en particular, aquellos que se basan en los componentes inexplicados de la demanda monetaria y del consumo de electricidad— y algunas de sus limitaciones. De lejos, el método más común es el Modelo de Indicadores Múltiples — Múltiples Causas (Mimic) que imputa un nivel de informalidad subyacente a partir de un conjunto de causas presumibles de la informalidad, por un lado, y de consecuencias medibles, por el otro. Este ejercicio fue realizado por

GRÁFICO 1.6

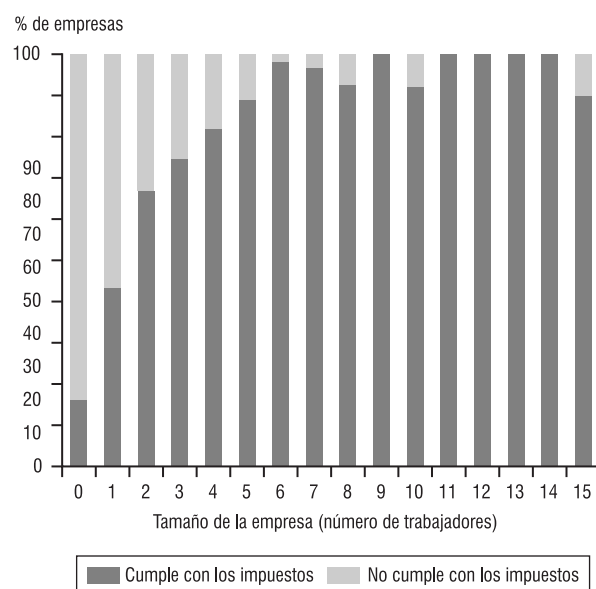
Distribución de las empresas del sector manufacturero según registro de trabajadores en México



Fuente: Encuesta Nacional de Micronegocios 1992-2002.

GRÁFICO 1.7

Distribución de las firmas del sector manufacturero de acuerdo con el nivel de cumplimiento del pago de impuestos en México



Fuente: Encuesta Nacional de Micronegocios 1992-2002.

primera vez para América Latina por Loayza (1996), con un conjunto de variables de entrada y salida relativamente estricto y teóricamente justificado. Sin embargo, recientemente, un estimativo más flexible de la economía “subterránea” medida como porcentaje del PIB por Schneider y Enste (2000, 2002) ha sido calculado globalmente y se presenta en el panel (f) del gráfico 1.3. Como el recuadro 1.2 sugiere, estos métodos han estado sujetos a una crítica sustancial debido, entre otras razones, a su combinación relativamente atórica de diferentes factores causales y de indicadores y a la dificultad que se experimenta al asumir que la informalidad es el único elemento que liga los dos. Ambos sugieren que la economía subterránea corre el riesgo de ser la medida de una aglomeración de tamaño conocido, pero de contenido poco claro. Un ejercicio que compara estimadores Mimic con estimaciones oficiales se presenta para México en la recuadro 1.3.

Las correlaciones entre medidas y tendencias a lo largo del tiempo

Como el cuadro 1.2 indica, globalmente, las pensiones, el autoempleo y las medidas de la economía subterránea muestran un grado modesto de correlación, generalmente con los signos esperados. Todos están correlacionados de manera negativa e importante con el PIB. Esto tiene cierto sentido como quiera que, como muestra el gráfico 1.8, el autoempleo disminuye drásticamente con el desarrollo, desde niveles altos en la región de América Latina y el Cari-

be (60% en Perú) a niveles cercanos a un dígito en la OCDE. La cercana conexión entre el autoempleo y el PIB per cápita ya se ha documentado por, entre otros, Blau (1987), Loayza y Rigolini (2006) y Maloney (2001) con una variedad de explicaciones, algunas de las cuales se tratarán en este libro. De nuevo, como la mayor parte de trabajadores independientes en América Latina no están cubiertos por un sistema de pensiones y muchos trabajadores asalariados informales trabajan en empresas muy pequeñas, uno puede esperar que la falta de cobertura pensional esté correlacionada con el PIB. En general, la medida de economía subterránea está moderadamente correlacionada con la de cobertura pensional.¹¹ La limitada correlación entre la medida de cumplimiento del pago de impuestos, tanto con el PIB como con otras medidas, sugiere que, si ésta es confiable, el indicador puede estar midiendo un fenómeno diferente. Como se mostrará en el capítulo 8, la evasión de impuestos o su evitación puede ser un fenómeno relevante a lo largo del espectro de firmas de distintos tamaños y puede estar relacionada con los niveles de las normas sociales o de responsabilidad colectiva, menos que con los niveles de ingreso. La informalidad laboral, medida como la falta de cumplimiento con la legislación, sin embargo, puede ser fundamentalmente un factor de firmas pequeñas y de baja productividad, más que un tema de cumplimiento *per se*.

En América Latina, la medida productiva, incluyendo los autoempleados y todos los empleados, y la medida legalista/ de protección social, están altamente correlacionadas (0,8-0,9) una con la otra y, no sorprendentemente, con la medida de las pensiones. Posi-

RECUADRO 1.2

Métodos indirectos para estimar la informalidad

Un método indirecto para estimar la informalidad es atribuir al sector informal la discrepancia entre el ingreso y el gasto agregados, obtenidos de las Cuentas de Ingreso y Producto Nacionales que captan la actividad económica. Para que este método funcione, es necesario tener medidas del PIB obtenidas independientemente a través de las perspectivas del ingreso y del gasto. Dado que sólo una medida independiente del PIB está regularmente disponible para la mayoría de los países, en la práctica la aplicación de esta perspectiva se ha limitado a unos pocos países desarrollados.

Otro método indirecto comúnmente empleado es la perspectiva de los insumos físicos (consumo de electricidad). Este método asume que el consumo de electricidad es el “mejor indicador simple de la actividad económica en su conjunto [oficial y no oficial]” (p. 27). El método entonces define la tasa de crecimiento de la economía subterránea como “la diferencia entre el crecimiento del PIB oficial o medido y el crecimiento de la tasa de consumo de electricidad” (p. 28). Este método se ha criticado por varios motivos, todos relacionados con el supuesto de que hay un coeficiente constante de uso de electricidad por unidad del PIB. Primero, el indicador no considera el progreso tecnológico, que reduce la cantidad del consumo de electricidad por unidad de producto. Segundo, necesita asumir un año base en el cual la magnitud de la economía informal sea cero o insignificante —lo cual es un supuesto poco realista para la mayoría de los países. Tercero, no considera la incorporación a lo largo del tiempo de nuevos hogares a la red eléctrica, un hecho que explica una importante fracción del aumento en el consumo de electricidad en los países en desarrollo.

Un tercer método indirecto que ha sido también comúnmente empleado es el enfoque de la demanda por divisas. Este método comienza estimando una ecuación similar a la de demanda por dinero, en la cual la variable dependiente es la razón entre el efectivo disponible y los depósitos en cuentas corrientes y de ahorro ($M0/M2$). La ecuación controla por los determinantes más conocidos de la demanda por dinero; también incluye variables que covarían y que se consideran como determinantes de la economía subterránea (por ejemplo, la tasa de impuesto). Luego define la tasa de crecimiento de la economía subterránea como la diferencia entre los valores estimados obtenidos utilizando el modelo y los valores observados en los datos reales. Tal como sucede en el caso de la perspectiva del insumo físico, este método se ha criticado desde diferentes puntos de vista. Primero, asume una velocidad común de circulación de la moneda entre las economías oficial y no oficial. Segundo, se asume que las transacciones en la economía subterránea ocurren sólo en efectivo. Tercero, asume también

un año base en el cual la magnitud de la economía informal es cero o insignificante —de nuevo, un supuesto poco realista para la mayoría de los países.

Así, tanto el método de insumo físico como el de demanda por dinero —dos de las perspectivas más ampliamente utilizadas— son de alguna manera arbitrarias en el siguiente sentido. Dependiendo del supuesto de que se haya hecho acerca del año base en que la magnitud de la economía subterránea es cero o insignificante, uno puede obtener estimativos enormemente diferentes de la magnitud de la economía subterránea.¹

El tercer grupo de métodos es el enfoque modelístico. El más popular entre éstos es el Modelo Mimic o modelo de ecuaciones estructurales.² El enfoque Mimic plantea que la magnitud de la economía no oficial puede ser modelada como una variable o índice latente. Mientras esta variable no es observable, sus causas (por ejemplo, un aumento en la tasa de impuesto) y efectos (tales como un aumento en la demanda por dinero) se pueden observar directamente.

Un sistema de ecuaciones forma la base de este modelo: un conjunto modela los efectos (o indicadores) como función de la variable latente; el otro grupo modela la magnitud de la economía no oficial como una función de las variables causales. Los parámetros en este sistema de ecuaciones son estimados simultáneamente, utilizando típicamente métodos de máxima verosimilitud. Los valores estimados de la variable o índice latente, obtenidos de las ecuaciones en forma reducida, entonces se utilizan para producir un estimativo de la economía no oficial.

El enfoque modelístico se ha criticado (*ver* Breusch 2005) como quiera que se ha mostrado que sus resultados son sensibles a transformaciones de los datos, a las unidades de medida, y a los métodos de muestreo. Otra crítica es que ninguna teoría se utiliza para determinar cuáles variables se pueden incluir como indicadores o como causas. Además, los estimativos de la economía subterránea, en tanto que dependen del Modelo Mimic para generar tendencias a lo largo del tiempo, parecen depender de la demanda tradicional por dinero o de los métodos de insumos físicos para los niveles iniciales, lo cual le hace vulnerable a las críticas hechas a estos dos métodos.

Notas

1. *Ver* Thomas (1993, 1999), para una descripción más detallada y una crítica de estos dos métodos.

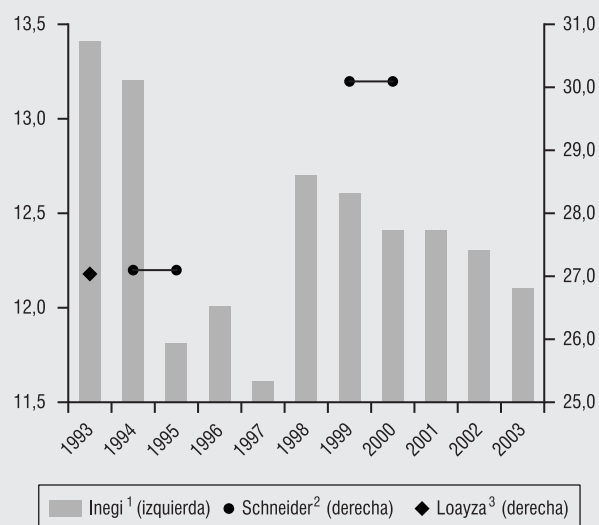
2. Para una descripción y una crítica detallada de estos modelos, *ver* Breusch (2005).

Fuente: García-Verdú 2007.

RECUADRO 1.3

Schneider y Enste en el Nuevo Mundo: verificando los estimativos Mimic contra datos mexicanos

México es uno de los pocos países que calcula estadísticas oficiales acerca de la contribución del sector informal al valor agregado total. El Instituto Nacional de Estadística (Inegi) utiliza la definición oficial de la OIT acerca del sector informal y asigna su valor agregado utilizando una variedad de fuentes. A lo largo del período 1993-2003, el Inegi calcula que el sector informal en promedio representó 12,4% del PIB —una proporción que ha permanecido relativamente constante a través del período (gráfico de la derecha). Esto entra en conflicto con los estimativos de Schneider (2005) y Schneider (2000, 2002), los cuales sugieren que, a lo largo de los períodos 1990-91 y 1999-2000, la economía subterránea en México aumentó de 24,1 a 30,1% del PIB.

Estimativos oficiales y no oficiales de la economía informal, México 1993-2003


Fuentes: 1. Cuenta Satélite del Subsector Informal de los Hogares. Sistema de Cuentas Nacionales de México. Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (Inegi).
2. Schneider (2005), utilizando métodos Dymimic y de demanda por divisas.
3. Loayza (1996), utilizando el Método Mimic.

CUADRO 1.2

Correlaciones entre medidas de informalidad

Todos los países	Economía subterránea	Autoempleo	Ventas no reportadas	Carencia de pensiones	PIB pc PPA 2005		
Economía subterránea	1						
Autoempleo	0,58	1					
Ventas no reportadas	0,13	0,17	1				
Carencia de pensiones	0,60	0,81	0,43	1			
PIB per cápita PPA 2005	-0,69	-0,76	-0,30	-0,85			1

América Latina	Economía subterránea	Autoempleo	Ventas no reportadas	Carencia de pensiones	Informalidad (Productiva)	Informalidad (Legalista)	PIB pc PPA 2005
Economía subterránea	1						
Autoempleo	0,35	1					
Ventas no reportadas	0,29	-0,06	1				
Carencia de pensiones	0,43	0,62	0,04	1			
Informalidad (Productiva)	0,60	0,70	0,11	0,80	1		
Informalidad (Legalista)	0,58	0,68	0,32	0,89	0,90	1	
PIB per cápita PPA 2005	-0,58	-0,75	-0,24	-0,66	-0,83	-0,75	1

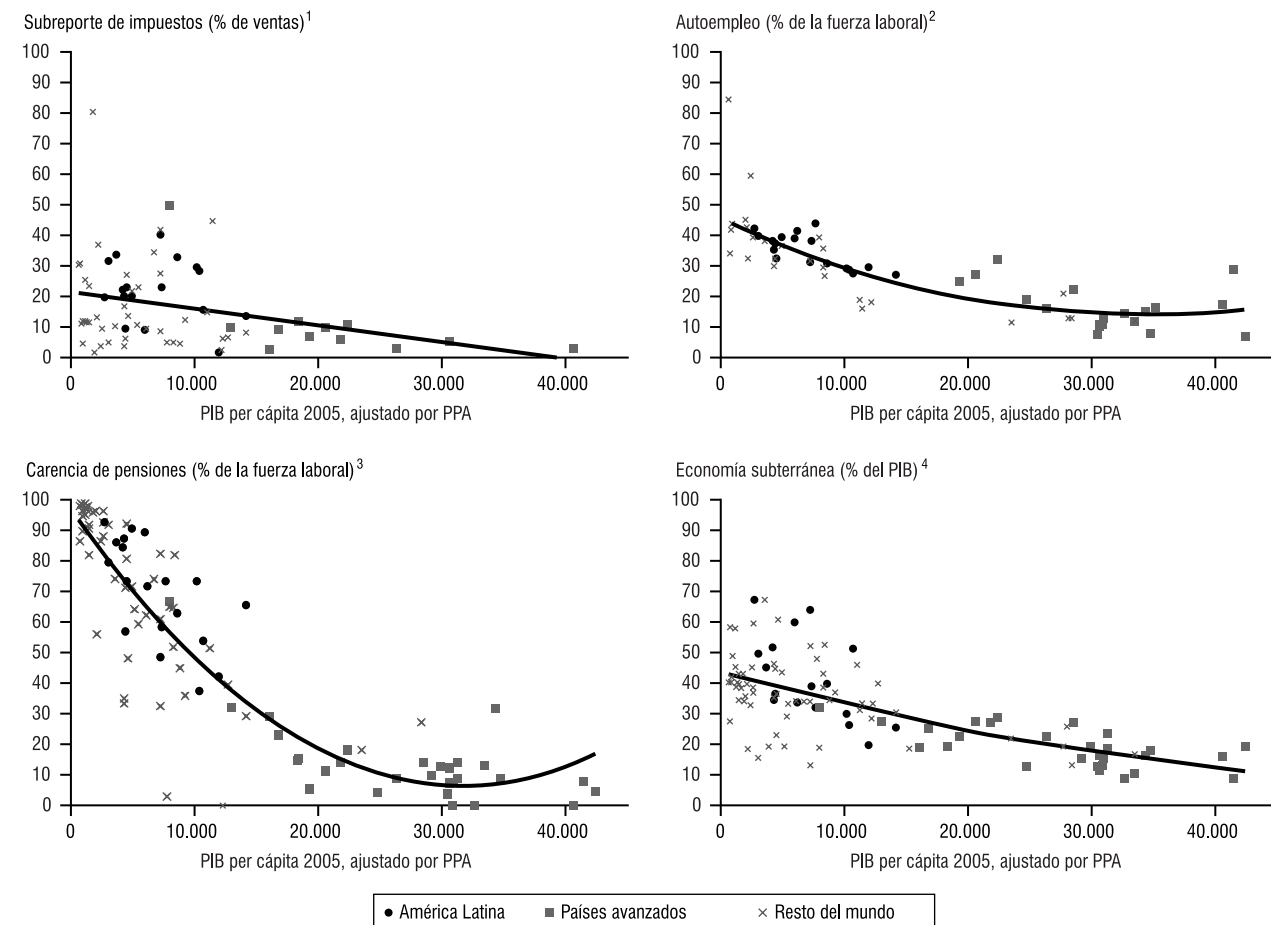
Fuentes: Gasparini y Tornarolli 2006; encuestas de clima de inversión 2006; Loayza y Rigolini 2006; Schneider 2005; Banco Mundial 2006b.

Nota: PIB = producto interno bruto; pc = per cápita; PPA = paridad de poder adquisitivo; PPA 2005 = datos correspondientes al año 2005.

blemente no sea inesperado que todas estén de alguna manera menos relacionadas con la medida de autoempleo de la OIT que omite a los trabajadores asalariados. Las medidas de subreporte de las ventas captan algo más y están pobremente correlacionadas con las otras medidas. Finalmente, la economía informal no está bien correlacionada con el autoempleo o con la medida de sub-

reporte de ventas, pero está moderadamente correlacionada con las medidas de productividad y legalistas. El pobre desempeño de la medida de autoempleo puede deberse a algunos valores extremos en la medida. Por ejemplo, Uruguay tiene niveles relativamente bajos de autoempleo, pero está en las posiciones más elevadas en cuanto al tamaño estimado de su economía subterránea.

GRÁFICO 1.8
Correlación mundial de las medidas de informalidad con el PIB



Fuente: Encuesta de clima de inversión 2006; Loayza y Rigolini 2006; Schneider 2005; Banco Mundial 2006b.

Nota: 1. La informalidad está medida como el porcentaje de ventas que los negocios no reportan para propósitos fiscales (Encuestas de Clima de Inversión 2006).

2. "El autoempleo está medido como el porcentaje de trabajadores autoempleados con respecto al total de la población activa" (Loayza y Rigolini 2006, 15).

3. Proporción de la fuerza laboral que no está cubierta por un sistema de pensiones (Banco Mundial 2006b).

4. "La economía subterránea incluye toda la producción de bienes y servicios legal basada en el mercado que es deliberadamente ocultada a las autoridades públicas por las siguientes razones: 1) evitar el pago de impuestos al ingreso, al valor agregado, u otros, 2) evitar el pago de contribuciones a la seguridad social, 3) evitar tener que cumplir con ciertos estándares laborales legales, tales como salarios mínimos, horas máximas de trabajo, estándares de seguridad, etc., y 4) evitar cumplir con ciertos procedimientos administrativos, tales como el responder cuestionarios estadísticos u otros formularios administrativos" (Schneider 2005, 600).

Tendencias a lo largo del tiempo

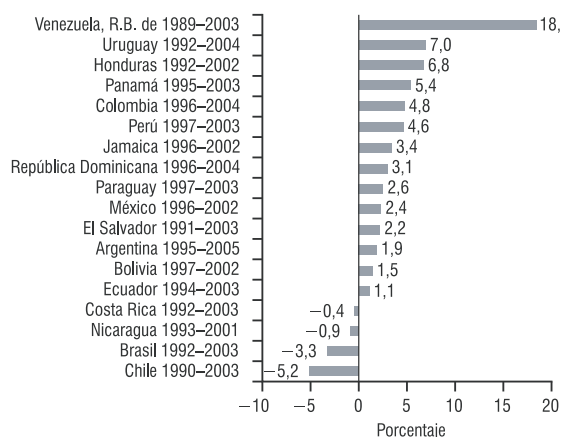
Las cifras sobre subreporte de ventas están disponibles para sólo un puñado de países; sin embargo, reportamos las mediciones productiva, legal de protección social, de economía subterránea, de carencia de pensiones y de autoempleo de la OIT, para América Latina y el Caribe en los casos en que están disponibles (gráfico 1.9). A excepción de la definición de autoempleo, todas las medidas sugieren incrementos a través del período de tiempo que se encuentra disponible, aunque hay diferencias sugestivas entre ellos e incluso dentro de las experiencias individuales por país. Por ejemplo, Argentina muestra importantes aumentos en las variables de cobertura legal y de pensiones, pero no en la

medida productiva. Como se documenta en el capítulo 4, esto surge del hecho de que el aumento ha sucedido en la informalización de las grandes empresas y no debido al surgimiento de microempresas informales. Algunas anomalías —tales como por qué Ecuador tiene el aumento más grande en la informalidad legal— se deben probablemente a los períodos de tiempo cubiertos. También es importante tener presentes las diferencias de tendencia en el interior de cada país. A pesar de que la definición legal para Brasil en conjunto muestra un incremento pequeño, ha habido un incremento dramático en la informalidad metropolitana durante el mismo período; este tema se explora en el capítulo 4. La medida de la economía subterránea, extraña-

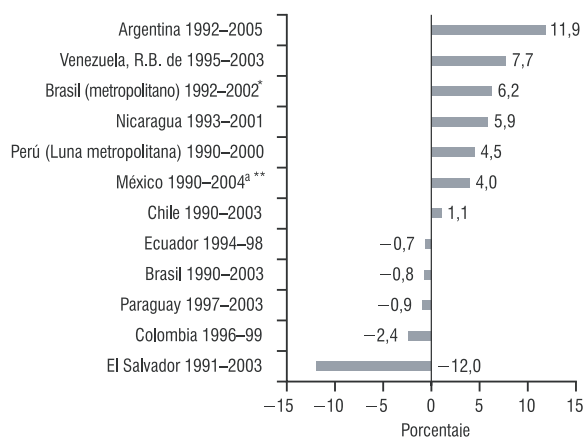
GRÁFICO 1.9

Tendencias en la informalidad de acuerdo con varias definiciones

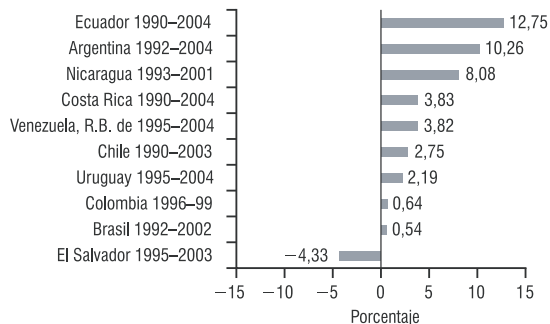
Fuerza laboral informal: definición productiva (% de trabajadores empleados)¹



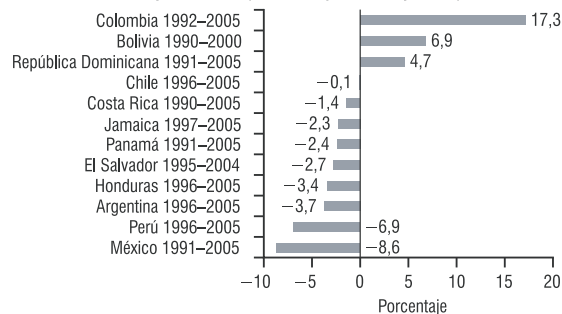
Fuerza laboral informal: definición legalista (% de trabajadores asalariados)²



Carencia de pensiones (% de la fuerza de trabajo)³



Autoempleados: OIT (% de trabajadores empleados)⁴



Economía subterránea (% del PIB)⁵



Fuentes: Gasparini y Tornarolli 2006; OIT 2006; Loayza y Rigolini 2006; Schneider 2005; Banco Mundial 2006b.

Nota: 1. "Un individuo es considerado como un trabajador informal si pertenece a alguna de las siguientes categorías: i) autoempleado no calificado, ii) trabajador asalariado en una pequeña empresa privada, (iii) trabajador sin ingresos" (Gasparini y Tornarolli 2006, 8). 2. "Un trabajador asalariado es informal si cuando se retire no tiene derecho a una pensión ligada a su empleo" (Gasparini y Tornarolli 2006, 10). 3. Porcentaje de la fuerza de trabajo que no está cubierta por un sistema de pensiones (Indicadores de Desarrollo Mundial 2006). 4. "El autoempleo está medido como el porcentaje de trabajadores autoempleados (empleadores, y trabajadores por cuenta propia) y trabajadores familiares sin remuneración con respecto a los trabajadores empleados" (OIT 2006, 15). 5. "La economía subterránea incluye toda la producción legal de bienes y servicios basada en el mercado, que es deliberadamente ocultada a las autoridades públicas por las siguientes razones: 1) evitar el pago de impuestos al ingreso, al valor agregado u otros, 2) evitar el pago de contribuciones a la seguridad social, 3) evitar tener que cumplir con ciertos estándares laborales legales, tales como salarios mínimos, horas máximas de trabajo, estándares de seguridad, etc., y 4) evitar cumplir con ciertos procedimientos administrativos, tales como el responder cuestionarios estadísticos u otros formularios administrativos" (Schneider 2005, 600).

* % de trabajadores sin *carteira* (tarjeta de trabajo).

** Con base en una muestra de panel balanceado (municipalidades comunes) para el período 1990-2004.

a. Cálculos del autor con base en la Eneu.

CUADRO 1A.1

Comparaciones de las medidas de autoempleo por la OIT y Gasparini-Tornarolli

Tabla de la OIT: aproximada con datos de Gasparini vs. datos de la OIT

País	Año	Sector informal									Diferencia
		Trabajadores independientes		Trabajadores domésticos		Microempresas		Total			
		Gasparini	OIT	Gasparini	OIT	Gasparini	OIT	Gasparini	OIT		
Argentina	2004	20,7	17,9	–	7,4	24,6	19,0	45,3	44,3	1,0	
Bolivia	2002	47,4	44,6	–	4,3	18,2	17,8	65,6	66,7	-1,1	
Brasil	2003	25,4	21,0	–	9,3	22,2	14,3	47,6	44,6	3,0	
Chile	2003	21,3	21,5	–	6,2	15,7	11,1	37,0	38,8	-1,8	
Colombia	2004	39,6	37,6	–	5,8	27,9	16,6	67,5	59,9	7,6	
Costa Rica	2003	22,0	18,1	–	5,3	19,5	20,2	41,5	43,6	-2,1	
Ecuador	2003	35,1	31,9	–	5,2	20,6	19,4	55,7	56,5	-0,8	
El Salvador	2003	36,7	32,1	–	5,7	20,3	16,4	57,0	54,2	2,8	
Honduras	2003	45,4	40,8	–	4,8	18,3	13,8	63,7	59,4	4,3	
México	2002	24,8	19,5	–	4,4	23,0	17,9	47,8	41,8	6,0	
Panamá	2003	34,8	24,7	–	7,1	15,4	10,7	50,2	42,5	7,7	
Paraguay	2003	33,9	30,0	–	11,8	26,6	19,9	60,5	61,7	-1,2	
Perú	2003	40,3	34,5	–	5,7	19,0	15,8	59,3	56,0	3,3	
Rep. Dominicana	2004	39,1	32,5	–	5,7	12,2	11,3	51,3	49,5	1,8	
Uruguay	2004	24,1	17,2	–	9,1	18,3	11,5	42,4	37,8	4,6	
Venezuela, R. B. de	2003	39,4	33,0	–	3,0	14,7	17,6	54,1	53,6	0,5	

Fuentes: Gasparini y Tornarolli 2006; OIT 2006.

Nota: – = no disponible.

mente muestra aumentos globales en la informalidad para todos los países del mundo entre 1990 y 2000 –aumentos del 30 al 36% de PIB, un crecimiento del 24%– y sustanciales aumentos en América Latina.¹² Posiblemente los estimativos son un poco fuertes, lo que muestra un incremento promedio en el período 1990-2000 de 7,4 puntos porcentuales o aproximadamente 21%. Esto se encuentra bastante por encima de cualquier otra medida y es razonable únicamente si se asume que la productividad en el sector informal aumentó sustancialmente más que en el sector formal durante el período.¹³ Debido a estos dispares resultados y a las preocupaciones teóricas que se discutieron arriba, el informe no se basa de manera significativa en esta medida para su análisis.

No obstante, la percepción global de las diferentes medidas y otras fuentes, así como el “sentimiento” general de la región, es que la informalidad ha aumentado. En los siguientes capítulos se tratará acerca de las fuerzas que están gobernando estos movimientos y a través de cuáles de los márgenes mencionados.

Conclusiones

Este capítulo ha buscado desarrollar nuestra comprensión acerca del término informalidad, de por qué debe preocuparnos y, más ampliamente, qué tipo de dinámica está determinando sus elementos. El número de fenómenos que el término abarca y las limitaciones de su medición son múltiples, dando lugar a serias dudas acerca de qué tan útil es el término realmente. Sin embargo, dos factores estilizados permanecen: Primero, independientemente de la forma como se mida, América Latina ocupa un

lugar alto por su nivel de informalidad. No es especialmente alto para su nivel del desarrollo, pero la informalidad sigue siendo un fenómeno importante. Segundo, muchos países han experimentado fuertes aumentos en la informalidad a través de las últimas décadas. Cualquier implicación adversa en términos regulatorios, de pobreza, crecimiento o moral social, que pueda tener la informalidad, se ha vuelto más relevante con el paso del tiempo.

Anexo

Para la mayor parte de este informe, requerimos un mayor detalle del proporcionado por los cuadros de la OIT. Por tanto, Gasparini y Tornarolli (2006) han replicado los datos de la OIT con datos y definiciones idénticos. Aunque, en este capítulo utilizamos medidas que incluyen a trabajadores asalariados informales en nuestra definición, acá nos aseguramos de que el subcomponente de nuestra medida, que corresponde al autoempleo, es similar al de la OIT. La columna derecha del cuadro 1A.1 sugiere que, con algunas excepciones –Colombia, México, Panamá– las dos series son bastante cercanas.

Notas

1. Esta sección se basa en buena medida en Maloney (2006).

2. Sin abandonar el principio central, una cierta cantidad de *evasión permitida por el Estado* puede ser óptima. Haciendo un análisis beneficio-costos del monitoreo y el esfuerzo para hacer cumplir la ley, el Estado puede decidir dejar que la cobertura sea incompleta. Por ejemplo, muchos países no recolectan impuestos por debajo de un cierto nivel de ingresos o han suavizado las regulaciones laborales para las microem-

presas. En este caso, la “informalidad” se convierte simplemente en la población para la cual no es socialmente óptimo que sea forzada a convertirse en formal.

3. La literatura sobre moral tributaria se separa del hallazgo de que, bajo estimativos normales de la aversión al riesgo individual, los castigos existentes por hacer trampa y la probabilidad de ser capturado son simplemente muy bajos para explicar las altas tasas de cumplimiento en los países desarrollados. *Véase*, por ejemplo, Graetz y Wilde (1985); Alm, McClelland, y Schulze (1992) y Frey y Feld (2002).

4. También sabemos que, dentro del sector formal, los individuos escogen entre diferentes grados de protección del sector formal (por ejemplo, cuánto y qué clase de seguro comprar).

5. *Véase* Livingstone (1991), quien argumenta que muchos de estos bienes y servicios son “apropiados” para consumidores de bajo ingreso. De hecho, estos consumidores están dispuestos —dadas sus preferencias, información, tasas de descuento e ingreso— a comer en restaurantes más baratos y menos higiénicos en cualquier capital latinoamericana o a utilizar un taxi o mototaxi menos seguro.

6. En otro informe de la OIT, Sethuraman (1981), se menciona que no hay evidencia de que los trabajadores informales estén en tránsito o aguardando para obtener trabajo en el sector formal, sino que sus actividades son una fuente de ingresos permanente. Esto puede ser más una demostración de que existen barreras extremas a la entrada que del carácter voluntario de estar en el sector formal.

7. Para dos revisiones comprensivas de estos métodos, *véase* Thomas (1993), y Schneider y Enste (2000, 2002).

8. La versión de la definición original de la OIT, presentada aquí, considera a un individuo como un trabajador informal si éste pertenece a una de las siguientes categorías: 1) autoempleado no calificado, 2) trabajador asalariado en una pequeña empresa privada o 3) trabajador sin ingresos. Es importante notar que las definiciones relacionadas con el mercado de trabajo, incluyen dentro del sector informal al menos dos tipos de trabajadores: personas que trabajan por cuenta propia y asalariados informales, para quienes los determinantes micro y las motivaciones para participar en arreglos económicos formales e informales varían, como se discute en el capítulo 2.

9. Para una discusión acerca de Brasil, *véase* Henley, Arabsheibani y Carneiro (2006).

10. El área gris de la informalidad puede también existir en el sector público donde la existencia de leyes rígidas para contratar y despedir generan la necesidad de contratar empleados públicos a través de diversos arreglos contractuales, que oscilan entre trabajadores con baja calificación que trabajan para un subcontratista hasta profesionales altamente calificados que trabajan permanentemente en instituciones públicas, pero son pagados como consultores. En la mayoría de estos casos, estos trabajadores son formales en términos de cumplimiento fiscal, pero informal desde el punto de vista laboral.

11. La documentación no es siempre clara acerca de cuáles variables se utilizan como causas e indicadores, sin embargo, en algunos artículos por Schneider y Enste (2000, 2002), el autoempleo se menciona como una causa.

12. En particular, el estimativo de la economía subterránea como un porcentaje del PIB para un grupo de países africanos es aproximadamente el mismo que se obtiene para América Latina y el Caribe, a pesar de que el PIB per cápita promedio del grupo es apenas un 38% del PIB per cápita para América Latina y el Caribe. De la misma manera, el grupo de países de Europa oriental y de Asia central tiene un estimativo significativamente más bajo para la economía subterránea como por-

centaje del PIB, que el que tienen América Latina y el Caribe, a pesar del hecho de que el PIB per cápita promedio del grupo es apenas 9% más alto que el PIB per cápita promedio en América Latina y el Caribe.

13. Para propósitos operacionales, la OIT define el empleo informal como integrado por trabajadores autónomos o por cuenta propia (excluyendo a trabajadores administrativos, profesionales y técnicos), trabajadores familiares no remunerados y empleadores y empleados que trabajan en establecimientos con menos de 5 o 10 personas y excluye a trabajadores domésticos pagados. Para América Latina, el autoempleo, definido por la OIT, sugiere que la tasa de informalidad se incrementó de 42,8% a 47,4%, un aumento del 11%. Usando la definición productiva de la OIT (2002), Gasparini y Tornarolli (2006) y Rofman y Luchetti (2006) sugieren que la informalidad definida a partir del mercado de trabajo, de hecho, se ha incrementado a lo largo del tiempo en la región. Gasparini y Tornarolli argumentan que la informalidad aumentó en 13 países, cayó en 2 y permaneció constante en 3.

Referencias

- Acemoglu, D., S. Jonson y J. A. Robinson. 2001. “The Colonial Origins of Development”. *American Economic Review* 9 (5): 1369-98.
- Alesina, A. y E. La Ferrara. 2000. “Participation in Heterogeneous Communities”. *Quarterly Journal of Economics* 114 (3): 847-904.
- Alm, J., G. McClelland y W. D. Schulze. 1992. “Why Do People Pay Taxes?” *Journal of Public Economics* 48: 21-48.
- Banco Mundial. 2006a. *Doing Business Indicators*. Disponible en: <http://www.doingbusiness.org>.
- . 2006b. *Indicadores de Desarrollo Mundial*. Disponible en: <http://www.worldbank.org>.
- Banerji, A. y S. Jain. 2006. “Quality Dualism”. Fotocopia. Department of Economics, Universidad de Virginia, Charlottesville.
- Bentolila, S. y A. Ichino. 2000. “Unemployment and Consumption: Are Job Losses Less Painful near the Mediterranean?” Documento de discusión 2539, Centre for Economic Policy Research, Londres.
- Blau, D. 1987. “A Time-Series Analysis of Self-Employment in the United States”. *Journal of Political Economy* 95 (3): 445-67.
- Bond, P. y R. Townsend. 1996. “Formal and Informal Financing in a Chicago Ethnic Neighborhood”. Federal Reserve Bank of Chicago. *Economic Perspectives* 3-27.
- Breusch, T. 2005. “Estimating the Underground Economy using Mimic Models”. Fotocopia. Escuela de Economía, Facultad de Economía y Comercio, Universidad Nacional de Australia, Canberra.
- Capp, J., H. Elstrodt y W. Jones, Jr. 2005. “Reining in Brazil’s Informal Economy”. *McKinsey Quarterly*; disponible en: <http://www.mckinseyquarterly.com>.
- Castells, M. y A. Portes. 1989. “World Underneath: The Origins, Dynamics and Effects of the Informal Economy”. En *The Informal Economy: Studies in Advanced and Less Developed Economies*, ed. A. Portes, M. Castells y L. A. Benton, 11-37. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Centeno, M. A. y A. Portes. 2003. “The Informal Economy in the Shadow of the State”. Fotocopia. Princeton University, NJ.
- Chávez, E. y J. Chacaltana. 1994. “Cómo se financian las microempresas y el agro”. Cedep, Ed. Stilo Novo SRL, Lima, Perú.
- Cunningham, W. 2001. “Breadwinner Versus Caregiver: Labor Force Participation and Sectoral Choice over the Mexican Business Cycle”. En *The Economics of Gender in Mexico: World, Family, State, and the Market*, ed. E. G. Katz y M. C. Correia, 85-132. Washington, DC: Banco Mundial.

- . 2007. "Minimum Wages and Social Policies: Lessons from Developing Countries". Banco Mundial, Washington, DC.
- Cunningham, W. y W. F. Maloney. 2001. "Heterogeneity among Mexico's Microenterprises: An Application of Factor and Cluster Analysis". *Economic Development and Cultural Change* 50 (1): 131-56.
- De Ferranti, D., G. Perry, I. Gill, L. Servén, F. Ferreira, W. F. Maloney y M. Rama. 2000. *Securing Our Future in the Global Economy*. Washington, DC: Banco Mundial.
- De Soto, H. 1989. *The Other Path*. Nueva York: Basic Books.
- Djankov, S., R. La Porta, F. López-de-Silanes y A. Shleifer. 2002. "The Regulation of Entry". *Quarterly Journal of Economics* 117 (1): 1-37.
- Esfahani, H. y D. Salehi-Isfahani. 1989. "Effort Observability and Worker Productivity: Towards an Explanation of Economic Dualism". *Economic Journal* 99 (junio): 818-36.
- Fields, G. S. 1990. "Labor Market Modelling and the Urban Informal Sector: Theory and Evidence". En *The Informal Sector Revisited*. París: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos.
- Frey, B. y L. Feld. 2002. "Deterrence and Morale in Taxation: An Empirical Analysis". Documento de trabajo 760, Center for Economic Studies and the Ifo Institute, Munich.
- Friedman, E., S. Johnson, D. Kaufmann y P. Zoido-Lobaton. 2000. "Dodging the Grabbing Hand: The Determinants of Unofficial Activity in 69 Countries". *Journal of Public Economics* 76: 459-93.
- García-Verdú, R. 2007. "Measurement of the Shadow Economy or Shadowy easurement?" Fotocopia. Banco Mundial, Washington, DC.
- Gasparini, L. y L. Tornarolli. 2006. "Labor Informality in Latin America and the Caribbean: Patterns and Trends from Household Survey Microdata". Fotocopia. Banco Mundial, Washington, DC.
- Geertz, C. 1963. *Peddlers and Princes: Social Development and Economic Change in Two Indonesian Towns*. Chicago: University of Chicago Press.
- Glaeser, E. L., D. Laibson y B. Sacerdote. 2000. "The Economic Approach to Social Capital". Documento de trabajo 7728, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.
- Graetz, M. y L. Wilde. 1985. "The Economics of Tax Compliance: Facts and Fantasy". *National Tax Journal* 38: 355-63.
- Gregory, P. 1986. *The Myth of Market Failure: Employment and the Labor Market in Mexico*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Greif, A. 1993. "Contract Enforceability and Economic Institutions in Early Trade: The Maghribi Traders' Coalition". *American Economic Review* 83: 525-48.
- . 1998. "The Historical and Comparative Institutional Analysis". *American Economic Review Papers and Proceedings* 83: 80-84.
- Hart, K. 1973. "Informal Income Opportunities and Urban Employment in Ghana". *Journal of Modern African Studies* 11: 61-89.
- Henley, A., G. R. Arabsheibani y F. G. Carneiro. 2006. "On Defining and Measuring the Informal Sector". Documento de trabajo sobre investigación de políticas 3866, Banco Mundial, Washington, DC.
- Hirschman, A. O. 1970. *Exit, Voice, and Loyalty: Responses to Decline in Firms, Organizations, and States*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Husmanns, R. 2004. "Defining and Measuring Informal Employment". Oficina de Estadísticas, Organización Internacional del Trabajo, Ginebra.
- Inegi (Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática). 2004. Cuenta Satélite del Subsector Informal de los Hogares 1998-2003. Cuentas por Sectores Institucionales, Sistema de Cuentas Nacionales de México.
- Jovanovic, B. 1982. "Selection and Evolution of Industry". *Econometrica* 50 (3): 649-70.
- Levenson, A. y W. Maloney. 1998. "The Informal Sector, Firm Dynamics and Institutional Participation". Documento de trabajo sobre investigación de políticas, 1988, Banco Mundial, Washington, DC.
- Livingstone, I. 1991. "A Reassessment of Kenya's Rural and Urban Informal Sector". *World Development* 19 (6): 651-70.
- Loayza, N. 1996. "The Economics of the Informal Sector: A Simple Model and Some Evidence from Latin America". *Carnegie-Rochester Conference Series on Public Policy* 45: 129-62.
- Loayza, N. y J. Rigolini. 2006. "Informality Trends and Cycles". Documento de trabajo sobre investigación de políticas 4078, Banco Mundial, Washington, DC.
- Loayza, N., L. Servén y A. M. Oviedo. 2005. "The Impact of Regulation on Growth and Informality-Cross-Country Evidence". Documento de trabajo sobre investigación de políticas, Banco Mundial, Washington, DC.
- Lucas, R. E., Jr. 1978. "On the Size Distribution of Business Firms". *Bell Journal of Economics* 9 (2): 508-23.
- Maloney, W. F., 1999. "Does Informality Imply Segmentation in Urban Labor Markets? Evidence from Sectoral Transitions in Mexico". *World Bank Economic Review* 13: 275-302.
- . 2001. "Self-employment and Labor Turnover in Developing Countries: Cross-country Evidence". En *World Bank Economists' Forum*, ed. S. Devarajan, F. H. Rogers y L. Squire. Washington, DC: Banco Mundial.
- . 2004. "Informality Revisited". *World Development* 32 (7): 1159-78.
- . 2006. "Informality Deconstructed". Fotocopia. Banco Mundial, Washington, DC.
- Maloney, W. F. y J. N. Núñez. 2001. "Measuring the Impact of Minimum Wages: Evidence from Latin America". Documento de trabajo sobre investigación de políticas 2597, Banco Mundial, Washington, DC.
- Mazumdar, D. 1976. "The Urban Informal Sector". *World Development* 4: 655-79.
- North, D., J. Wallis y B. Weingast. 2005. "The Natural State: The Political-Economy of Non-Development". Burke Center for International Relations, University of California, Los Ángeles.
- O'Donnell, G. 1996. "Illusions about Consolidation". *Journal of Democracy* 7 (2): 34-51.
- OIT (Organización Internacional del Trabajo). 2002. "Decent Work and the Informal Economy". Report VI for the 90th International Labour Conference, Ginebra.
- . 2006. LABORSTA (labor statistics). ILO. Disponible en: <http://laborsta.ilo.org>.
- Perry, G., O. Arias, H. López, W. Maloney y L. Servén. 2006. *Reducción de la pobreza y crecimiento: círculos virtuosos y círculos viciosos*. Bogotá: Banco Mundial y Mayol Ediciones.
- Portes, A., M. Castells y L. A. Benton, eds. 1989. *The Informal Economy: Studies in Advanced and Less Developed Economies*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Rauch, J. E. 1991. "Modelling the Informal Sector Formally". *Journal of Development Economics* 35: 33-47.
- Robles, M., M. Torero, J. Saavedra, N. Valdivia y J. Chacaltana. 2000. "Estrategias y racionalidad de la pequeña empresa". OIT, Lima.
- Rofman, R. y L. Luchetti. 2006. "Pension Systems in Latin America: Concepts and Measurements of Coverage". Documento de discusión sobre protección social 0616, Banco Mundial, Washington, DC.
- Saavedra, J. y A. Chong. 1999. "Structural Reforms, Institutions and Earnings: Evidence from the Formal and Informal Sectors in Urban Peru". *Journal of Development Studies* 35 (4): 95-116.

- Schneider, F. 2005. "Shadow Economies around the World: What Do We Really Know?" *European Journal of Political Economy* 21 (3): 598-642.
- Schneider, F. y D. H. Enste. 2000. "Shadow Economies: Size, Causes, and Consequences". *Journal of Economic Literature* 38 (1): 77-114.
- . 2002. *The Shadow Economy: An International Survey*. Cambridge, Inglaterra: Cambridge University Press.
- Sethuraman, S. V. 1981. "The Urban Informal Sector in Developing Countries: Employment, Poverty and Environment". Organización Internacional del Trabajo, Ginebra.
- Souza, P. y P. Baltar. 1979. "Salario mínimo e taxa de salários no Brasil". *Pesquisa e Planejamento Economico* 9: 629-60.
- Stiglitz, J. E. 2000. "Formal and Informal Institutions". In *Social Capital: A Multifaceted Perspective*, ed. P. Dasgupta and I. Serageldin. Washington, DC: Banco Mundial.
- Tendler, J. 2002. "Small Firms, the Informal Sector, and the Devil's Deal". *Institute of Development Studies Bulletin* 33 (3): 98-104.
- Thomas, J. J. 1993. *Informal Economic Activity*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- . 1999. "Quantifying the Black Economy: 'Measurement Without Theory' Yet Again?" *Economic Journal* 109 (456): 381-89.
- Tokman, V. 1992. "The Informal Sector in Latin America: From Underground to Legality". En *Beyond Regulation: The Informal Economy in Latin America*, ed. V. Tokman. Boulder, CO: Lynne Rienner.

CAPÍTULO 2

La razón de ser del trabajador informal

RESUMEN: Este capítulo emplea una variedad de enfoques conceptuales y empíricos para entender la racionalidad (razón de ser) de la existencia del trabajador informal. El capítulo argumenta que la visión tradicional de segmentación/exclusión, como única explicación de la informalidad, es bastante incompleta y ofrece evidencia de un considerable volumen de entrada voluntaria al trabajo informal. Dos tipos de empleo informal surgen: un componente corresponde a trabajadores excluidos de trabajos formales más deseables y el otro a aquellos que responden a motivos voluntarios. La mayoría de trabajadores independientes o autoempleados son voluntarios, adjudican un valor significativo a los beneficios no pecuniarios del trabajo autónomo y escogen “escapar” del sistema formal de protección social. En contraste, la mayoría de trabajadores asalariados informales parece ser excluida de trabajos más deseables, tanto como trabajadores formales asalariados como en calidad de independientes, aunque los motivos voluntarios son significativos para muchos trabajadores (por ejemplo, los jóvenes) y predominan en el contexto de algunos países (como República Dominicana y México). En ambos casos hay una sustancial heterogeneidad de motivaciones y características demográficas, con aristas y áreas grises que empañan la posibilidad de obtener conclusiones universales acerca de qué es lo que determina el tamaño relativo y las implicaciones de bienestar de cada grupo.

EL PRIMER CAPÍTULO SUGIRIÓ QUE LA INFORMALIDAD en el mercado laboral corre a lo largo de tres márgenes posibles: empresas de todos los tamaños que contratan alguna parte de su fuerza de trabajo sin los beneficios laborales que impone la ley; dueños de pequeñas empresas que contemplan la posibilidad de registrar a sus trabajadores en los ministerios de Trabajo; y trabajadores informales y formales que consideran las ventajas y desventajas de empleos en los dos sectores. Qué es lo que determina si los trabajadores son formales o informales en cada uno de estos márgenes ha sido el centro de un intenso debate a lo largo de las últimas cuatro décadas, y las implicaciones de política dependen de críticamente de los diagnósticos. Éste y los próximos tres capítulos plantean una variedad de herramientas analíticas —respuestas motivacionales y de autocalificación del bienestar, transiciones en el mercado laboral, comparaciones de ingresos y dinámica de la fuerza laboral a través del ciclo de los negocios— que arrojan luz acerca de los determinantes significativos de las decisiones que se toman en estos márgenes. Aunque una imagen clara y estilizada del sector sería deseable, el cuadro que surge es complejo, de un sector heterogéneo que contiene trabajadores con un

amplio rango de motivaciones y limitaciones, atravesando las visiones tradicionales de trabajadores excluidos del sector formal, así como aquellas que enfatizan el “escape” voluntario de los sistemas de protección laboral y social financiados por el Estado por parte de muchos trabajadores.

Trabajo informal: agregando el escape a la exclusión

Como se mencionó en el primer capítulo, la mayor parte del debate sobre la naturaleza e implicaciones de la existencia de un sector informal grande puede ser rastreada, en general, a dos visiones acerca de si los trabajadores son atraídos o empujados hacia el trabajo informal. En la visión de “exclusión”, los trabajadores informales, bien sea autoempleados o asalariados, son una clase desaventajada de un segmento del mercado laboral, que surge de un dualismo económico y de rigideces institucionales. Los trabajadores preferirían los salarios y beneficios presumiblemente más altos del trabajo formal, pero son excluidos de éste. En contraste, la perspectiva integral enfatiza el carácter voluntario del empleo informal. Los trabajadores pueden escoger tener empleos informales, dadas sus preferencias, habilidades, otros medios de protección social y su valoración de los costos y características del

empleo informal y formal. La lógica básica detrás de cada una de estas visiones se discute más adelante. Dado que la visión tradicional de exclusión es más conocida, se hace una discusión más detallada de la perspectiva integral.

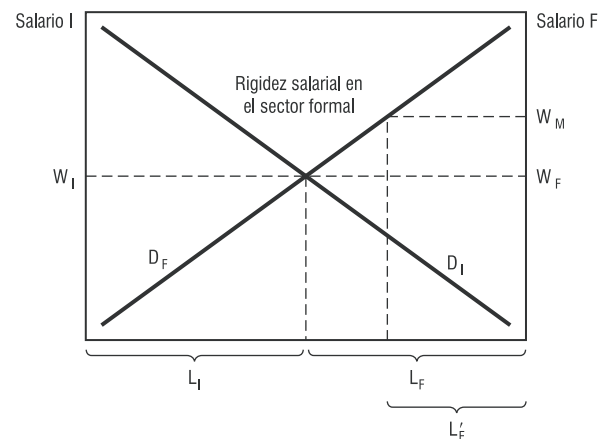
La visión de exclusión: segmentación y más allá

Un extenso cuerpo de literatura originada en Harris y Todaro (1970) ha asimilado el sector informal con el subempleo o el desempleo disfrazado—el sector desaventajado o excluido de un mercado laboral segmentado por rigideces en el sector formal o protegido de la economía.¹ Esta visión se ha enfocado principalmente en el segundo margen, o en los flujos laborales entre la informalidad y el sector formal asalariado: salarios por encima de los salarios de equilibrio del mercado obligan a los trabajadores a hacer turno para obtener, de preferencia, empleos formales, en tanto tienen que subsistir en el sector informal microempresarial, que se caracteriza por una baja capacidad de acumulación de capital (por tanto, baja productividad), ausencia de beneficios laborales, condiciones irregulares de trabajo, alta rotación y más bajas tasas de remuneración. Una proporción grande de mujeres, en el sector con ingresos más bajos, alimenta sospechas adicionales acerca de la presencia de discriminación en la asignación de los “buenos” trabajos. El incremento constante del trabajo informal asalariado en empresas grandes en varios países, tales como Argentina (*ver* capítulo 1), también ha llevado a enfocar la atención hacia el margen intraempresas. Relacionado con estos dos, está el punto de vista estructural de la articulación, de Portes, Castells y Benton (1989), en el que el empleo informal se entiende como un medio por el cuál las grandes empresas recurren al trabajo informal (directamente o por subcontratación), para evadir las regulaciones laborales y los sindicatos y así ajustarse a un aumento en la competencia mundial.

El gráfico 2.1 muestra un mecanismo acerca de cómo puede suceder la segmentación en el mercado laboral. Un piso para el salario nominal, que surge de un salario mínimo (W_m) o poder sindical, aumentará el empleo informal y generará una brecha de ingresos entre los dos sectores, en la cual los trabajadores informales obtienen trabajos inferiores (de más bajo pago). Por tanto, la segmentación genera dos predicciones centrales: trabajadores idénticos recibirán ganancias más altas en trabajos formales y si los trabajadores informales tienen la oportunidad de moverse, aceptarían gustosos un trabajo formal. Éste y los próximos dos capítulos documentan numerosos hallazgos que miden estas predicciones; sin embargo, como se discute más adelante y en el capítulo 3, las brechas entre los ingresos informal y formal no pueden ofrecer pruebas claras de segmentación.

Las regulaciones mal diseñadas también pueden impedir a las empresas ser tan formales como ellas desearían y, como resultado, generan un empleo informal más alto (Loayza 1996). A lo largo del margen de De Soto, a partir de la elaboración del grupo *Doing Business* del Banco Mundial, las microempresas desearían registrar formalmente sus negocios y trabajadores, pero un proceso de registro engoroso y costoso les impide hacerlo

GRÁFICO 2.1
Tamaños relativos de los sectores y los salarios bajo rigidez en el salario nominal



Fuente: Ilustración de los autores.

y beneficios no salariales de ley hacen que la contratación y el despido de trabajadores sea demasiado costosa. Por tanto, se crea un dualismo de tamaño en el cual las empresas pequeñas se ven forzadas a operar de manera informal. De forma más general, si el Estado hace que el cumplimiento con los impuestos y regulaciones sea demasiado costoso, aun las empresas más grandes serán forzadas a operar parcialmente en la informalidad. En general, las regulaciones que afectan la rentabilidad de las empresas en mercados competitivos pueden inducir un dualismo de tamaño y del mercado laboral (Fortin, Marceau y Savard 1997; Rauch 1991).

Sin embargo, el dualismo en el mercado laboral puede resultar de factores diferentes de las rigideces en instituciones laborales o las regulaciones mal diseñadas. Los niveles altos de renuncia laboral pueden inducir a las empresas formales a pagar “salarios de eficiencia” más altos que los de equilibrio del mercado, para asegurarse de que emplean las personas más productivas (*ver* Shapiro y Stiglitz 1984; Stiglitz 2000²). Como quiera que las pequeñas empresas informales pueden controlar el esfuerzo de los trabajadores casi sin costo, ellas no necesitan pagar el salario de eficiencia (Esfahani y Salehi-Isfahani 1989). En sus entrevistas con cientos de ejecutivos, líderes laborales y personal de recursos humanos, Bewley (1999) encontró que existe una aversión a disminuir los salarios, bien sea de empleados actuales o por contratar, aun durante recesiones económicas, debido a la preocupación de que esto podría perjudicar la moral de los trabajadores y su apoyo para interiorizar las necesidades de la empresa para aumentar su competitividad. Debido a asimetrías de información, los trabajadores jóvenes sin historia laboral encuentran que los empleadores formales son reacios a emplearlos y, por tanto, pueden terminar haciendo turno en el sector informal mientras adquieren experiencia. Finalmente, en muchos países, las contribuciones de

seguridad social se recaudan con los impuestos de renta. Aun en los casos en que éstas son recaudadas separadamente, el pago de las contribuciones a la seguridad social proporciona información pública, de forma que las empresas que hacen colusión tácita para subreportar la producción y las cargas fiscales, recurrirán también a la contratación informal. Eso es, parte de la informalidad laboral puede ser resultado de pura evasión de impuestos al ingreso y a las ventas.

La persistencia de factores de exclusión a menudo es asociada con instituciones débiles y captura del Estado por parte de las élites y segmentos organizados de las clases medias, o, en términos de Hirschman (1970), “la falta de voz de los excluidos”. Las implicaciones de esta perspectiva pueden ser perturbadoras. Primero, más de la mitad de los trabajadores de América Latina, mucho más en algunos casos, están sin la deseable protección social. Segundo, el aumento de la informalidad está determinado por regulaciones de negocios, impuestos, o laborales, crecientemente onerosas o por una competencia global más fuerte que causa una carrera hacia el fondo para los derechos de los trabajadores y su protección. Tanto los trabajadores como las empresas informales carecen de “voz” en el sistema político para cambiar las reglas y los procesos excluyentes que los empujan hacia la informalidad. Las siguientes secciones y capítulos del informe muestran evidencia de que los factores de “exclusión” son realmente importantes, documentan sus impactos negativos sobre la productividad y el bienestar y discuten algunas de las reformas necesarias para mitigarlas.

La visión integrada del mercado: optando por salir o “escapando de” la formalidad

Sin embargo, hay una segunda y e igualmente importante perspectiva a través de la cual observar la informalidad, que es más semejante a la “salida” voluntaria que plantea Hirschman: los trabajadores y las empresas hacen un análisis costo-beneficio implícito, acerca de si cruzar el margen hacia la formalidad y frecuentemente deciden en contra de ello.³ Desde esta perspectiva, buena parte del sector informal, de hecho, ofrece trabajos que son valorados por los trabajadores como igualmente buenos a aquellos que podrían obtener en el formal. Contrario a las predicciones de la visión de exclusión, esto implica que muchos trabajadores informales están tan bien (en términos generales de bienestar) como lo estarían en otros trabajos formales apropiados para sus habilidades; y, siendo “voluntariamente” informales, pueden moverse al sector formal pero deciden no hacerlo. Es importante subrayar que esto no implica que estos trabajadores sean prósperos o felices —sólo que ellos no estarían mejor en trabajos en el sector formal de lo que estarían los trabajadores con características similares.

De nuevo, cuando Keith Hart acuñó el término *informalidad*, seguramente nunca asumió que el sector fuera necesariamente malo así como tampoco lo hicieron muchos autores posteriores. Algunos autores han planteado la idea de un sector con dos capas —una de las cuales es voluntaria y próspera— y, de hecho, estudios

recientes para numerosos países latinoamericanos concluyen que la mayoría de trabajadores informales autoempleados han escogido su ocupación después de haber realizado un análisis costo-beneficio acerca de si deberían ser trabajadores autónomos o asalariados y luego acerca de si deberían ser formales o informales.⁴ La literatura sobre los trabajadores asalariados informales es escasa hasta la fecha, pero el mismo par de consideraciones puede tomar parte de los cálculos en ambos sectores: la ventaja comparativa y, como se discutirá en el capítulo 7, la insuficiencia percibida de los beneficios de la formalidad o su alto costo de oportunidad y mecanismos alternativos de autoaseguramiento o programas gratuitos de protección social. Como se elaborará en los capítulos 5 y 6, las empresas parecen también, de forma más general, escoger el grado de participación que tendrán en las instituciones formales según sus necesidades. Finalmente, como se plantea en el capítulo 8, una importante motivación subyacente tanto a las decisiones de los trabajadores como de las empresas, es la preocupación con la competencia y legitimidad en general del Estado.

Como se discute en más detalle en el capítulo 3, la ventaja comparativa de los trabajadores es central a su elección profesional. Ésta surge del encuentro entre las habilidades o gustos individuales y las diferentes demandas y características de los trabajos. Lucas (1978) argumentó que los individuos escogen entre trabajos asalariados y el autoempleo, dependiendo de si son relativamente más talentosos como empresarios o como autoempleados. Rosen (1981), Heckman y Sedlacek (1985) y, recientemente, Carneiro, Heckman y Vytlačil (2005) argumentan que las ventajas comparativas de los trabajadores —que surgen de una variedad de habilidades y características relacionadas con el trabajo— los llevan a escoger de entre varios trabajos, aquel que mejor se corresponde con sus talentos y gustos. Los trabajos informales y formales difieren en más que la protección laboral y los beneficios formales son apenas un ingrediente en el cálculo de los trabajadores. En el gráfico 2.1, los trabajadores equilibran las utilidades —no únicamente las ganancias— al escoger entre trabajos en los dos sectores.

Además de la discusión de Lucas (1978) sobre la ventaja comparativa basada en la habilidad empresarial, los empleos informales pueden ofrecer un punto de entrada al mercado laboral para los trabajadores jóvenes no calificados de edad media, que solucionan parcialmente la deficiencia u obsolescencia de sus habilidades, mediante el aprendizaje o entrenamiento en el trabajo que no tienen a su disposición en los trabajos asalariados formales. Para las mujeres casadas los trabajos informales ofrecen una flexibilidad que les permite equilibrar mejor el trabajo y la crianza de los hijos. Para algunos trabajadores talentosos, la informalidad puede ofrecer mejores perspectivas de movilidad ascendente que el sector formal.⁵

Adicionalmente, como Maloney (1999, 2004) anota, a menudo es críticamente inadvertido que las protecciones sociales no son gratuitas. Los trabajadores pagan por ellas, ya sea explícitamente (a través de contribuciones) o implícitamente en términos de salarios más bajos, como se ha documentado, por ejemplo, en Ecuador, Perú y Colombia (Kugler y Kugler 2003; MacIsaac y

Rama 1997, 2001). Basándose en la experiencia de los países industrializados, predominantemente con trabajo asalariado formal, en general se consideran como trabajos “decentes” aquellos que están cubiertos por la legislación laboral. Sin embargo, la baja calidad de muchos servicios formales y los altos costos administrativos pueden causar que muchos trabajadores vean las contribuciones obligatorias a los programas de beneficios, como una desventaja del trabajo asalariado formal. Como el sociólogo Bryan Roberts (1991) menciona, a partir de sus entrevistas con trabajadores informales en Guadalajara, México: “La ausencia de cobertura de bienestar es una desventaja, pero, por otro lado, muchos informantes mencionaron las deducciones que se les hacen para recibir estos beneficios como una desventaja del empleo formal, especialmente considerando que los servicios que reciben son de baja calidad” (p. 50).

Este desajuste entre costos y beneficios puede conducir a los trabajadores a considerar su contribución como un impuesto y a escoger renunciar al sistema. De hecho, un microempresario, enfrentado con restricciones crediticias para expandir su negocio, puede ser reacio a canjear sus recursos actuales por la promesa incierta de una pensión en el futuro lejano. En el peor de los casos, esto significa dilapidar el dinero si los fondos de pensiones son saqueados o desvalorizados por la inflación para financiar el déficit fiscal. Pero aún en períodos de estabilidad macroeconómica, Levy (2006) encuentra que las sustanciales tasas de transición para muchos trabajadores mexicanos entre trabajos con contribuciones a pensiones formales y aquéllos sin éstas, podrían, muy probablemente, dejarlos con un insuficiente número de meses de beneficios para calificar a pensión. Como se muestra en el capítulo 7, esta situación es relevante aún en países con niveles bajos de empleo informal, como Uruguay.

Aún en el caso en que los beneficios están bien alineados con los costos, los trabajadores pueden optar por retirarse si prefieren una más alta compensación en dinero en efectivo, o si existe una alternativa de menor costo, o que se acomode mejor a sus necesidades. El ejemplo más claro es que frecuentemente una familia tiene completa cobertura de beneficios médicos cuando cualquiera de sus miembros está formalmente empleado, de manera que un segundo trabajador en el sector formal observa un retorno nulo al pagar los impuestos laborales, explícita o implícitamente. Usando encuestas de empleo de corte transversal para la región, Galiani y Weinschelbaum (2006) encontraron que los trabajadores secundarios son de hecho más propensos a ser trabajadores informales si el trabajador primario del hogar tiene un empleo formal. Las restricciones de liquidez pueden llevar a los trabajadores muy pobres a considerar inalcanzable el ahorro para su jubilación, o recurrir a otros arreglos informales, tales como invertir en una microempresa que se pueda vender en el momento de su jubilación. Los jóvenes, en particular, tienden a tener una alta tasa de descuento (o miopía) y a estar menos preocupados por tener trabajos con aportes para pensión. Además, los trabajadores pobres que enfrentan circunstancias financieras temporales difíciles pueden reducir sus ahorros para preservar su actual nivel de consumo, de manera que los estímulos para retirarse de los

programas de beneficios pueden ser mayores durante las etapas de crisis. El trabajo sobre Chile realizado por Barr y Packard (2000) y Packard (2002) corrobora el significado de algunas de estas consideraciones. Ellos encuentran que la participación en los planes de pensiones voluntarias del gobierno, una cuenta particular en la que los trabajadores reciben lo que contribuyen, es de apenas alrededor del 4%. Por tanto, los trabajadores independientes escogen estar “desprotegidos” aun bajo el esquema que indiscutiblemente mejor alinea en la región los costos y los beneficios.⁶

Adicionalmente, las redes informales de apoyo pueden ser capaces de sustituir parcialmente los seguros de salud y desempleo o a los fondos de pensiones, con menores costos de transacción y con una mayor facilidad de monitoreo sobre aquellos que intentan tomar ventaja del sistema. Morduch (1999) revisa numerosos estudios que encuentran que el seguro informal tiene una habilidad significativa para compensar los ingresos u otros choques, aunque está lejos de ser perfecto. Bentolila e Ichino (2000) argumentan que, en Italia y España, el consumo de los hogares cayó sólo 20% como respuesta al desempleo del jefe del hogar comparado con Alemania, en donde los sistemas formales de protección social y de crédito son más avanzados. Ellos atribuyen esto a la mayor influencia de las transferencias interhogares (informales).⁷ Algunos trabajadores pueden encontrar que el establecimiento de mecanismos informales está justificado sobre la base de otros beneficios de la informalidad —por ejemplo, la flexibilidad. Esto concuerda con ciertas líneas de investigación en la literatura sobre capital social, que muestran que los individuos optimizan su inversión en redes informales con miras a obtener retornos a largo plazo, entendidos de forma amplia.

De hecho, no estar formalmente inscrito en el sistema de seguridad social no impide estar cubierto de facto por otros sistemas de protección laboral. Trabajos recientes (Cunningham 2007; Maloney y Núñez 2002) muestran que los salarios mínimos en varios países latinoamericanos son realmente más restrictivos entre trabajadores asalariados en empresas *informales*. Este efecto de “faro”, como se llama en Brasil, sugiere que existen normas sobre el nivel de pagos que los empleadores informales siguen, incluso si ellos no registran a sus trabajadores ante los sistemas de seguridad social.

Consideraciones similares aplican a las empresas que se aproximan al margen de De Soto y contemplan registrar su negocio o empleados ante las autoridades. Saavedra y Chong (1999) argumentan que, ante la decisión de registrarse, las empresas consideran si la mayor expansión de escala y el acceso a otros apoyos institucionales que facilitan el crecimiento hacen que los gastos de registro se justifiquen. Levenson y Maloney (1996) muestran que la formalidad a lo largo de un amplio conjunto de dimensiones (registrarse con las autoridades fiscales y laborales o vincularse a asociaciones de negocios) se puede considerar como un “bien normal” en la función de producción. Los empresarios con la habilidad subyacente para expandirse, finalmente, necesitan y buscan estos insumos. Esto es consistente con numerosos estudios que muestran que la formalidad aumenta con el tamaño de la empresa y el tiempo de permanencia en el negocio (*ver* capítulos 5 y 6).

En esencia, la baja productividad puede ser la principal razón por la cual muchas pequeñas empresas y sus empleados permanecen informales. El hecho de que la mayoría de las pequeñas empresas operan en el sector informal (esto es, dualismo por tamaño) puede ser simplemente el resultado natural de su más baja habilidad administrativa (Amaral y Quintin 2006; de Paula y Scheinkman 2006; Straub 2005; y Levenson y Maloney 1996). La observación de que el dualismo tamaño y mercado laboral van de la mano (esto es, trabajadores no calificados tienden a estar empleados en pequeñas empresas informales) puede reflejar simplemente la asignación eficiente del trabajo más productivo y la iniciativa empresarial (Galiani y Weinschelbaum 2006). Este arreglo puede también llevar a aparejar empleados y empleadores con más altas (más bajas) propensiones a evadir. Por tanto, parte del empleo asalariado informal puede ser un resultado únicamente de las decisiones de las microempresas de renunciar a las instituciones formales, por razones que no tienen relación con la presencia de distorsiones laborales u otro tipo de regulaciones y algunas pueden reflejar colusiones explícitas entre propietarios y trabajadores para renunciar a la formalidad.

Dada la desigual aplicación de la legislación en la región, los trabajadores y las empresas pueden escoger su grado de participación en programas de beneficios o instituciones formales. Por supuesto, aquellos que operan de manera informal necesitan considerar los beneficios de ser informales contra el valor esperado de cualquier sanción si son sorprendidos como evasores (Dávila Capalleja 1994; Hibbs y Piculescu 2006). Pero, de hecho, una proporción de la informalidad podría efectivamente estar siendo tolerada mutuamente; el Estado puede encontrar que no es rentable ni equitativo imponer sanciones o forzar el cumplimiento fiscal de las pequeñas empresas, especialmente si esto puede llevarlos a la bancarrota (el empleo sin contribuciones a la seguridad social se considera mejor que el desempleo). La fortaleza del sentido de reciprocidad o, alternativamente, el nivel de moral tributaria —el hecho de que uno debe pagar porque otros pagan, u opuestamente que la evasión es desenfrenada y se considera una práctica empresarial aceptable (discutido posteriormente en el capítulo 8)— entra también en juego. En todo caso, la elección óptima de las empresas, trabajadores y el Estado mismo no sería, obviamente, que el paquete completo para el sector formal sea aplicado a todos.

En resumen, los trabajadores, al hacer su evaluación multidimensional de la elección de sector a lo largo del tercer margen —así como las microempresas que consideran el salto hacia la formalidad a lo largo del margen de De Soto— considerarán los costos y beneficios de hacerse formales y no podríamos asumir, inmediatamente, que todos aquellos que están sin protección desearían tenerla. Como Maloney (1999) argumenta y en el capítulo 3 se profundiza aún más, esta visión también mezcla las dificultades para establecer cuándo hay segmentación y, por tanto, el grado de informalidad involuntaria, por el método tradicional de comparar las ganancias ajustadas al capital humano. En un mercado sin rigideces, los ingresos informales deberían ser más altos para compensar a los trabajadores por el valor perdido

de los beneficios y cualquier riesgo que ellos puedan estar enfrentando. Por otro lado, podrían ser más bajos para compensar por los impuestos evadidos, la mayor independencia y flexibilidad, o, posiblemente en el caso de los trabajadores más jóvenes, por la experiencia adquirida en el trabajo.

Evitando los extremos en el debate

El tamaño exagerado del sector informal en la región eleva dramáticamente la relevancia del debate: si se sospecha que un poco más del 50% de los mercados laborales de América Latina enmascara una situación de desempleo, entonces las distorsiones implícitas en el mercado laboral y en la regulación son verdaderamente grandes. Pero si la informalidad es esencialmente un problema de escape, como se discutió anteriormente, entonces la preocupación con la segmentación, que surge de los salarios mínimos, el excesivo poder de los sindicatos, o las excesivas regulaciones para los negocios, puede estar sobrestimada.

De hecho, sin embargo, no hay necesidad de ser tan maniqueo para aproximarse al asunto: los dos puntos de vista, escape y exclusión, son dos marcos analíticos complementarios antes que competitivos. Primero, individualmente los países difieren enormemente en historia, instituciones y marco legal; por tanto, los mecanismos exclusionistas pueden ser más importantes en algunos y los mecanismos de escape en otros. Segundo, el sector informal es tremendamente heterogéneo y sin duda alguna hay un continuo en la importancia relativa del escape y la exclusión dentro de los países. Tercero, en algunos casos los dos pueden ser virtualmente indistinguibles. Un microempresario que concluye, a través de un análisis de costo-beneficio, que la formalidad no justifica los exagerados costos de registro, puede ser explícitamente excluido o autoexcluirse, pero el efecto es básicamente el mismo. Un trabajador pobre, excluido de los servicios de salud en virtud de vivir en una zona rural pobre o remota o en un vecindario urbano, puede ver poca importancia en formalizarse y pagar impuestos laborales por servicios a los cuales no tiene acceso real. Finalmente, la informalidad es un concepto multidimensional en el cual los agentes interactúan con el Estado a lo largo de algunas dimensiones y no de otras, creando una gran área gris entre los extremos de completo cumplimiento e incumplimiento. El escape y la exclusión pueden jugar papeles diferentes a través de dimensiones diferentes: un propietario de microempresa no registrada, debido a los altos costos de matrícula, puede sentirse excluido de facto del deseado crédito formal, en tanto que opta por no contribuir a fondos de pensiones estatales mal diseñados en favor de sus empleados. La evidencia presentada más adelante, y a lo largo de los próximos capítulos, sugiere que cada punto de vista tiene validez en algunos sectores, en algunos países y en algunos momentos en el tiempo; ambas perspectivas pueden ayudar a entender y abordar las causas y consecuencias de la informalidad en la región.

Además, es importante enfatizar que decir que los trabajadores escogen voluntariamente el estar desprotegidos no implica que éste sea el mejor resultado para la sociedad en su conjunto.

Idealmente, uno desearía que todas familias estén cubiertas con al menos las protecciones básicas contra choques negativos de ingresos y salud, incluso si ellos, de forma miope, pueden no valorar, por ejemplo, las pensiones en el corto plazo. Que tales protecciones deberían estar ligadas a una característica de un trabajo, no es obvio, como se discute en el capítulo 7. Además, decir que un trabajador es “voluntariamente” informal solamente quiere decir que éste no estaría en mejores condiciones laborales que las que tienen trabajadores comparables en el sector formal y no que éste es próspero y feliz y no preferiría aquellos trabajos formales existentes en países más avanzados. Sin embargo, esto tiene importantes ramificaciones para lo que queremos decir por trabajo “decente”: si un trabajador es indiferente entre un trabajo con protecciones o sin éstas, los trabajos deben, por tanto, ser igualmente decentes a juicio de este trabajador. Por tanto, el tema de una mejor calidad de los trabajos aplica tanto a los formales como a los informales y no tan sólo a los últimos.

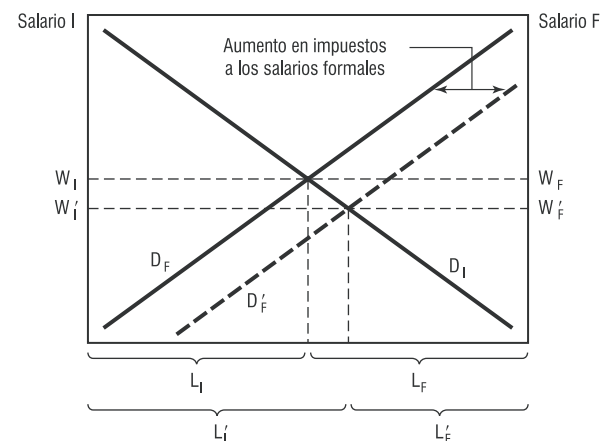
Finalmente, el hallazgo de niveles similares de bienestar entre sectores o de informalidad voluntaria, no impide la presencia de grandes distorsiones al clima laboral o de negocios. De forma más directa, el entorpecimiento del crecimiento por la regulación impide la generación de empresas con potencial para crear trabajos mejor pagos en el largo plazo y para extraer trabajadores del sector informal microempresarial. Segundo, el gráfico 2.2 muestra cómo las distorsiones laborales —restricciones al despido, impuestos laborales— pueden desplazar la curva de demanda por trabajo formal, llevando a una mayor proporción de trabajadores informales sin crear segmentación. Ambos argumentos nos permiten reconciliar las conclusiones de que muchos trabajadores informales se encuentran tan bien como sus contrapartes formales, con aquellos argumentos que subrayan cómo las distorsiones afectan el tamaño del sector informal (Botero *et al.* 2004; Djankov *et al.* 2002; Loayza 1996).

Las próximas secciones utilizarán una variedad de herramientas —respuestas motivacionales, estudios sociológicos y análisis de flujos de trabajadores— para caracterizar el sector informal y para bosquejar las motivaciones subyacentes para pertenecer a él.

Los sectores de trabajo informal: características y dinámica

El trabajo informal se puede dividir en general en dos subsectores: el empleo asalariado informal y el independiente. El cuadro 2.1 presenta la importancia relativa de los dos sectores en la región, utilizando la definiciones de protección social/legal donde los datos lo permiten. El empleo urbano formal asalariado, de acuerdo con esta definición, oscila entre cerca del 20% en Bolivia, Paraguay y Perú, y aproximadamente 60% en Chile —alcanzando alrededor de 40% para la región en su conjunto. El trabajo informal asalariado, incluyendo los trabajadores no pagos y domésticos —en su mayor parte mujeres— comprende aproximadamente el 33% del empleo urbano en la región, oscilando entre el 17% en Chile hasta llegar al 45% en Ecuador, Nicaragua, Paraguay y Perú. Los trabajadores independientes informales (autoempleados), que comprenden

GRÁFICO 2.2
Tamaño relativo de los sectores y salarios en presencia de un impuesto laboral



Fuente: Ilustración de los autores.

Nota: L y W son, respectivamente, el trabajo asignado a, y los salarios pagados en el sector informal (I) y en el sector formal (F).

las empresas de una sola persona o a los propietarios que emplean otros trabajadores representan aproximadamente 24% de la fuerza laboral urbana regional, en un rango entre el 18% en Chile y por encima del 35% en Bolivia, Colombia, República Dominicana, Perú y la República Bolivariana de Venezuela. Claramente, las proporciones relativas dependen de las convenciones para asignar a los trabajadores —por ejemplo la OIT clasifica a los trabajadores domésticos como independientes— o de si los trabajadores sin pago son contabilizados como “asalariados”. Sin embargo, la visión general es que los asalariados informales representan casi un 60% de los trabajadores informales y los trabajadores independientes un poco menos.

Como se señaló en el capítulo 1, el tamaño de las empresas ha sido un criterio importante en el pasado para clasificar a los informales y en el cuadro 2.1 se divide cada categoría entre empresas pequeñas, de menos de cinco trabajadores, como en la clasificación tradicional de la OIT, y el resto como “grandes”. Las características de los trabajadores independientes, especialmente de los empresarios o propietarios de empresas, se discuten extensamente en los capítulos 5 y 6 sobre la dinámica de las empresas, por tanto, aquí nos enfocamos básicamente en los trabajadores asalariados. Entre éstos, los empleados formales generalmente se encuentran en empresas grandes. Los asalariados informales parecen encontrarse más o menos igualmente repartidos entre empresas pequeñas y grandes, aunque el cuadro 2.2 sugiere que, como se discutió en el capítulo 1, un poco más se concentran en empresas relativamente pequeñas, aunque no necesariamente en las que emplean menos de cinco trabajadores. En México, el 73% de los trabajadores informales asalariados y el 97% de los trabajadores sin salario se encuentran en empresas de menos de 15 empleados, en tanto que la mayoría de esas empresas poseen menos de cinco trabajadores. En

CUADRO 2.1

Distribución de los asalariados formales, asalariados informales (definiciones de protección social y legal), y autoempleados en áreas urbanas de América Latina (porcentaje)

País	Año	Asalariados formales				Asalariados informales					Asalariados Independientes		
		Subtotal	Empresas grandes	Empresas pequeñas	Trabajadores públicos	Subtotal	Empresas grandes	Empresas pequeñas	Trabajadores domésticos	Trabajadores sin pago	Subtotal	Formal (profesionales)	Informal (no calificado)
Argentina (GBA)	2005	45,33	27,96	4,03	13,34	30,36	10,83	10,87	7,65	1,01	24,32	9,31	15,01
Bolivia	2005	18,50	8,32	0,38	9,81	40,94	16,41	12,19	3,82	8,52	40,56	4,36	36,20
Brasil	2003	48,16	30,25	5,52	12,39	28,52	6,69	9,43	6,56	5,84	23,32	4,05	19,27
Chile	2003	60,81	43,94	4,60	12,27	17,20	7,64	4,26	4,03	1,27	21,99	4,45	17,54
Colombia	2006	30,64	21,25	1,80	7,59	28,01	7,99	12,06	4,65	3,31	41,35	2,85	38,50
República Dominicana	2006	33,24	18,84	0,60	13,80	27,26	13,24	7,06	5,10	1,86	39,50	2,10	37,40
Ecuador ^a	1998	23,93	12,82	1,68	9,43	49,06	18,00	13,70	5,09	12,26	27,01	1,68	25,33
El Salvador	2003	38,78	26,54	1,13	11,10	33,78	11,25	11,43	4,31	6,79	27,45	0,72	26,73
Guatemala	2002	31,10	23,16	1,50	6,44	40,68	12,63	12,96	3,64	11,44	28,22	0,31	27,92
México	2002	35,33	22,23	2,93	10,16	43,79	14,87	17,61	4,30	7,01	20,88	0,14	20,74
Nicaragua	2001	24,19	14,92	1,68	7,59	47,12	16,15	14,74	5,98	10,26	28,70	0,22	28,47
Paraguay	2003	17,93	6,15	1,05	10,74	48,06	15,74	15,79	11,79	4,74	34,01	0,59	33,42
Perú	2002	18,15	9,72	0,89	7,54	45,66	16,57	14,86	5,44	8,80	36,19	1,40	34,79
Uruguay	2004	51,85	29,26	3,98	18,61	21,81	7,08	6,69	6,65	1,40	26,34	5,75	20,59
Venezuela, R. B. de ^a	2003	38,77	21,80	2,37	14,60	22,55	8,24	9,47	2,06	2,77	38,68	3,46	35,22
América Latina		40,18	25,32	3,75	11,11	33,24	10,10	11,86	5,52	5,76	26,58	2,94	23,64

Fuentes: Gasparini y Tornarolli 2006; estimativos de los autores.

Nota: GBA significa Gran Buenos Aires. ^aLa formalidad entre los trabajadores independientes fue aproximada teniendo en cuenta la posesión de grado universitario.

CUADRO 2.2

Distribución de los asalariados informales, autoempleados y trabajadores no pagos por tamaño de la empresa (porcentaje)

Argentina, 2003

Tamaño de la empresa	Asalariados no formales		Autoempleados		Trabajadores no pagos	
	Porcentaje de trabajadores de la empresa	Distribución	Porcentaje de trabajadores de la empresa	Distribución	Porcentaje de trabajadores de la empresa	Distribución
1	0,00	0,00	99,56	72,95	0,44	8,36
2 a 5	32,54	53,12	25,13	27,05	1,79	50,53
6 a 25	47,27	29,57	0,00	0,00	1,26	22,99
26 a 100	20,15	9,98	0,00	0,00	0,29	4,17
101 a 500	16,87	4,95	0,00	0,00	1,03	8,82
5001+	13,35	2,38	0,00	0,00	0,99	5,13

Fuente: Encuesta Permanente de Hogares.

Nota: Muestra restringida del Gran Buenos Aires.

Brasil, 2002

Tamaño de la empresa	Asalariados no formales		Autoempleados		Trabajadores no pagos	
	Porcentaje de trabajadores de la empresa	Distribución	Porcentaje de trabajadores de la empresa	Distribución	Porcentaje de trabajadores de la empresa	Distribución
1	0,00	0,00	100,00	59,39	—	—
2 a 5	47,82	41,79	24,40	28,29	—	—
6 a 10	35,03	17,01	10,00	6,44	—	—
11+	17,25	41,20	1,85	5,87	—	—

Fuente: Pesquisa Nacional Amostra Domicilios.

Nota: — = No disponible. Muestra restringida de las áreas metropolitanas.

México, 2004

Tamaño de la empresa	Asalariados no formales		Autoempleados		Trabajadores no pagos	
	Porcentaje de trabajadores de la empresa	Distribución	Porcentaje de trabajadores de la empresa	Distribución	Porcentaje de trabajadores de la empresa	Distribución
1	0,00	0,00	100,00	64,64	0,00	0,00
2 a 5	53,49	56,78	25,02	30,65	13,65	93,03
6 a 10	50,53	11,55	10,02	2,64	2,63	3,87
11 a 15	40,88	4,58	6,29	0,81	0,79	0,57
16 a 50	28,76	10,90	2,48	1,08	0,43	1,05
51 a 100	16,29	3,11	0,54	0,12	0,07	0,09
101 a 250	8,59	1,01	0,32	0,04	0,22	0,17
251+	10,47	12,06	0,01	0,01	0,17	1,23

Fuente: Encuesta Nacional de Empleo Urbano.

Nota: Segundo trimestre de 2004.

Argentina éste es un poco menos el caso, aunque el 83% se encuentra en empresas de menos de 25 trabajadores, las cuales también incluyen el 80% de los trabajadores sin salario. Por tanto, entender la naturaleza del trabajo asalariado informal es, en un grado importante, un problema acerca de entender las decisiones de los trabajadores y las empresas para convertirse en formales (el margen de De Soto) y de los determinantes del flujo de los trabajadores entre grandes empresas formales y pequeñas empresas informales. El margen de evasión entre empresas grandes es más importante en Argentina, donde aproximadamente el 15% de tra-

bajadores asalariados en empresas con más de 100 empleados son informales, comparado con aproximadamente 10% en México. Por tanto, estamos tratando con mezclas moderadamente diferentes de fenómenos a través de los países.

La encuesta de microempresas mexicanas ofrece una visión adicional sobre los trabajadores asalariados y no pagos en empresas pequeñas (menores a 16 trabajadores). Varias conclusiones notorias surgen del cuadro 2.3. Primero, las microempresas parecen ser básicamente un asunto familiar. En México, más de la mitad de todos los trabajadores y casi el 30% de los trabajadores

CUADRO 2.3

Características de los empleados asalariados informales en microempresas mexicanas

Variable	Trabajadores		Trabajadores pagos		Trabajadores no pagos	
	Familiares	No familiares	Familiares	No familiares	Familiares	No familiares
Observaciones (N)	1.317.330	994.045	372.032	964.275	945.298	29.770
% de trabajadores	56,99	43,01	27,84	72,16	96,95	3,05
Cónyuge	23,62			3,45	31,47	
Niños	50,66			35,77	55,63	
Otros familiares	25,72			60,78	12,89	
% de hombres	51,62	65,8	72,4	66,65	43,44	38,18
Horas promedio	33,17	44,09	42,47	44,58	29,51	27,97
Edad promedio	28,15	30,17	28,64	30,38	27,96	23,03
% IMSS	4,31	51,7	13,02	53,28	0,90	0,30
% de contrato escrito	0,91	27,46	3,23	28,31	0,00	0,00

Fuente: Encuesta Nacional de Micronegocios, 1994.

Nota: IMSS = Instituto Mexicano de Seguridad Social.

pagos están directamente relacionados con el dueño de la empresa. Esto complica claramente la comparación entre las ganancias, como quiera que los trabajadores familiares probablemente reciben pagos en especie —alimento o alojamiento. Segundo, esencialmente todos los trabajadores no pagos (97%) son trabajadores familiares y, por tanto, probablemente se ven como ganando un salario en el contexto de la unidad familiar antes que verdaderamente sin “pago”. El hecho de que su producto marginal para el hogar pueda ser tan alto como lo sería en el sector formal, o de si muchos de estos trabajadores son, de hecho, subempleados, es algo que los datos no nos pueden mostrar. Finalmente, aún una parte grande del trabajo basado en el hogar, que esencialmente involucra a mujeres y se entiende algunas veces como especialmente explotador, puede surgir también de esta dinámica (recuadro 2.1).

Tercero, entre los miembros de la familia, el contrato verbal abierto es la norma (96%), mientras que los contratos escritos y con salario están reservados para el 28% de los trabajadores mexicanos que no son familiares. Este número sorprendentemente pequeño sugiere que la mayoría de las relaciones de empleo están determinadas por mecanismos informales, sin recurso a cualquier contrato de empleo formal. Como en otras dimensiones de la informalidad, ésta es mucho más una pregunta sobre el tamaño de las empresas, como se mencionó en el capítulo 1, y se discute aún más en los capítulos 5 y 6 sobre las decisiones de formalidad de las empresas. Relativamente pocas empresas con menos de tres trabajadores se han registrado con la administración de seguridad social, mientras que la mayoría de las empresas de diez o más tienen al menos un trabajador registrado. Seguramente un mayor número de relaciones formales contractuales llegará a ser más importante, en la medida en que se contratan trabajadores con menos lazos personales.

Patrones y dinámica de ciclos de vida

El trabajo informal y asalariado muestra diferentes patrones de comportamiento tanto a través del ciclo vital como en sus flujos a

través del mercado laboral. Para comenzar, el gráfico 2.3 ilustra las trayectorias de empleo a lo largo del ciclo de vida, representando la proporción de la población urbana empleada en edad de trabajar en tres categorías. Los trabajadores jóvenes están fuertemente representados en el empleo informal asalariado en cada uno de los tres países, alcanzando un máximo del 20% de este tipo de fuerza de trabajo cuando se tiene alrededor 20 años de edad en el área urbana. Luego disminuye constantemente, aunque los trabajadores de edad media y mayores representan aún alrededor del 40% (casi la mitad en Argentina) de todos empleados informales. En contraste, el autoempleo es casi el reflejo exacto de ésta, teniendo prácticamente no representación entre los muy jóvenes, pero después aumentando constantemente hasta el final de las edades medias. El sector formal es el más importante entre los trabajadores en la mejor edad laboral. Es probable que los trabajadores más viejos se encuentren en el sector formal o en el autoempleo.

Los factores comunes a través de los tres países resaltan un papel distintivo y sugestivo para los dos sectores informales. Primero, el trabajo asalariado informal es un punto de entrada al mercado laboral para muchos de los jóvenes. Esto es consecuente con la acumulación de habilidades que permiten a los trabajadores jóvenes encontrar finalmente un trabajo en el sector formal o realizar cualquier plan de convertirse en autoempleados. Segundo, el trabajo asalariado informal permanece como una fuente de empleo para los trabajadores más viejos, alrededor de 10-15% de trabajadores en la edad más apta trabajar. Ellos pueden carecer de las habilidades o del capital para convertirse en autoempleados o para conseguir un empleo formal asalariado, o pueden escapar a la formalidad ya que ellos no acumulan suficientes años para asegurar una pensión significativa. Finalmente, no hay una evolución inexorable desde la informalidad a la formalidad a medida que aumenta la edad; el autoempleo informal y el trabajo formal asalariado son igualmente comunes en la etapa final de ciclo de vida laboral.

Se puede obtener una mayor comprensión acerca de las diferencias entre los sectores y, más fundamentalmente, de sus res-

RECUADRO 2.1

Trabajo basado en el hogar: ¿Explotación o arreglo laboral flexible?

Una modalidad particular de la microempresa informal que ha recibido bastante atención es el trabajo basado en el hogar. Numerosos autores (Arriagada 1998; OIT 1995; Prugl y Tinker 1997; Tomei 2000; Wiego 2000) tienden a ver la subcontratación de estos trabajadores como una forma en que las grandes empresas pueden mantener flexibilidad, calidad y rentabilidad global, en tanto que evitan los beneficios que van a los trabajadores y transfieren los riesgos de la inestabilidad de demanda hacia ellos. La ausencia de una definición internacionalmente aceptada de trabajo basado en el hogar, entre otros problemas, significa que los porcentajes reportados de la fuerza laboral, que oscilan entre 1,5 y 20,0% (ver cuadro 2B.1), probablemente no son comparables (Chen, Sebstad y O'Connell 1999).

Aunque algunas empresas muy famosas, tales como la italiana Benetton, se iniciaron como una agrupación de trabajadores con base en el hogar, es cuestionable qué tan importantes son las conexiones internacionales realmente. Como sucede con las microempresas informales de forma más general, la fracción que reporta trabajar como trabajadores contratados, posiblemente para grandes compañías, en lugar de vender su trabajo directamente al mercado local, es generalmente pequeña (0,7% en Brasil, 1,2% en Ecuador y 1,6% en México). Apesar de todo, con frecuencia el sector está constituido en más del 75% por mujeres y por aquellas personas cuyas características personales les hacen imposible conseguir trabajo fuera (Carr, Chen y Tate 2000; Cunningham y Ramos 2001; OIT 1995; Tomei 2000). La preocupación es que los empleadores pueden aprovecharse de la situación de aquéllos cuyas opciones de trabajo están limitadas al hogar, a través de someter a los trabajadores basados en el hogar a remuneraciones más bajas y a estándares laborales diferentes a los de otros trabajadores que pueden competir en el mercado laboral (Krawczyk 1993; Wiego 2000). A pesar de la sugestiva evidencia anecdótica, los estudios estadísticos aún tienen que documentar éste como un fenómeno amplio.

CUADRO 2B.1

Participación de los trabajadores basados en el hogar (porcentaje)

País	Proporción estimada	Proporción de mujeres	Año de la estimación
Argelia	3,3	97,0	1989
Australia	2,9	—	1989
Brasil	5,5	74,8	1999
Ecuador	17,3	73,6	1999
India	2,5	—	1981
Japón	1,6	93,5	1988
México	4,4	64,4	1999
Filipinas	23,0	—	1980s
Perú	10,5	—	1987
Reino Unido	2,3	70,0	1981
Estados Unidos	7,53	—	1985

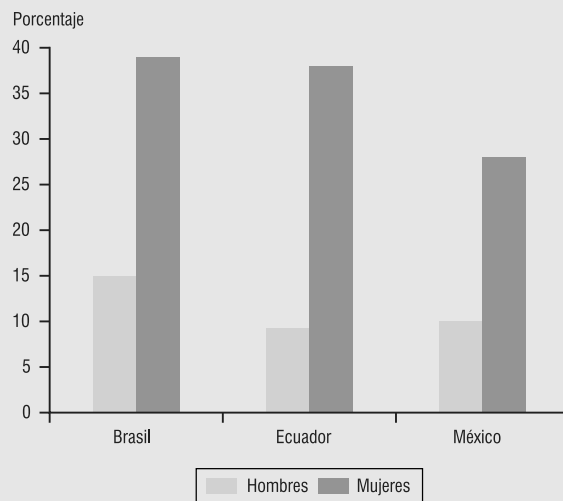
Fuentes: Cunningham y Ramos 2001; OIT 1995

Nota: — = No disponible.

Como se puede observar en el gráfico 2B.1, los trabajadores basados en el hogar ganan menos que otros trabajadores. Controlando por los niveles más bajos de calificación en el sector, los trabajadores basados en el hogar ganan 22,8, 28,9 y 39,6% menos que los trabajadores que laboran fuera del hogar en México, Brasil y Ecuador, respectivamente (Cunningham y Ramos 2001). Pero no se puede descartar que estos salarios más bajos en realidad reflejen características inadvertidas, o el precio de la flexibilidad, que permite atender otras responsabilidades en el hogar, no teniendo que desplazarse hasta el sitio de trabajo, u otros beneficios que reciben aquellos que proporcionan el cuidado del hogar. Esto surge parcialmente del hecho de que los trabajadores basados en el hogar invierten un promedio de 30 horas en actividades productivas cada semana, comparado con más de 40 horas semanales entre los trabajadores no basados en el hogar (Cunningham y Ramos 2001; Tomei 2000). Este resultado es esencialmente determinado por las mujeres, especialmente aquéllas con hijos menores y con esposo. En Brasil, Ecuador y México, las trabajadoras basadas en el hogar invierten una tercera parte menos de horas en el trabajo, que las mujeres que trabajan fuera del hogar. El trabajo basado en el hogar puede ser un arreglo laboral preferido por los que tienen responsabilidades tanto en el hogar como en el mercado laboral. Las mujeres con niños menores o aquellas que están casadas, tienen una mayor probabilidad de vincularse al trabajo basado en el hogar que aquéllas sin tales limitaciones domésticas y menos de la mitad son madres cabeza de familia (Cunningham y Ramos 2001). Las entrevistas con trabajadoras, basadas en el hogar que tienen hijos, revelan que estas mujeres esperan trabajar fuera del hogar una vez sus hijos se vayan de casa (Jelin, Mercado y Wyczykier 2001).

GRÁFICO 2B.1

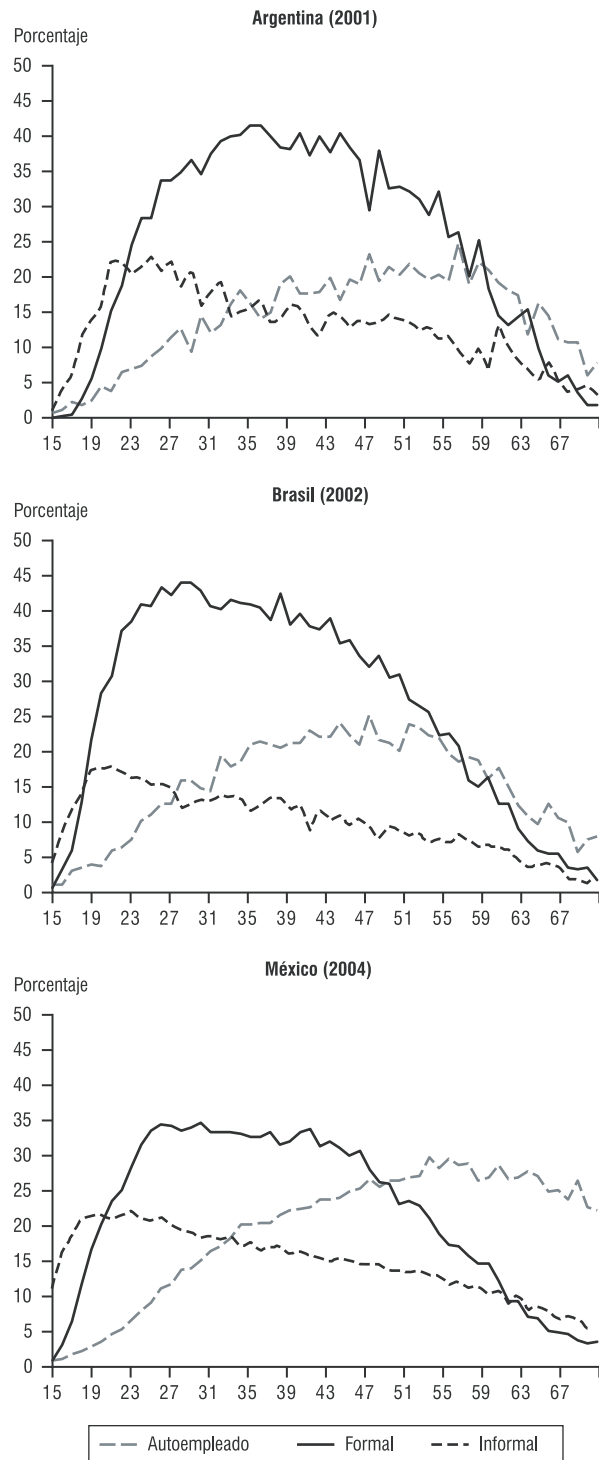
Prima salarial por hora del trabajo fuera del hogar con respecto al trabajo basado en el hogar



Fuente: Cunningham y Ramos 2001.

GRÁFICO 2.3

Tasa de empleo urbano por sectores y edad



Fuente: Cunningham et al. 2007.

Nota: Considera a todos los autoempleados y asalariados informales no cubiertos por la protección social en Argentina y México y la disponibilidad de una *carteira de trabalho* (tarjeta de trabajo) en Brasil.

pectivos papeles en el mercado, a través de la observación de los patrones de movilidad de los trabajadores por tipo de trabajo. Como Maloney (1999) argumenta, en el primer análisis de este tipo para América Latina, la visión de segmentación o de exclusión predeciría un movimiento predominantemente unidireccional hacia la formalidad: en promedio, los trabajadores dejan la escuela, entran a la informalidad para hacer turno hasta que encuentran un trabajo formal y finalmente se jubilan. Sin embargo, en un mercado integrado los trabajadores buscan entre empleos formales e informales, tomándolos como diferentes en tipo pero no necesariamente en calidad, por tanto los flujos entre sectores son más simétricos.

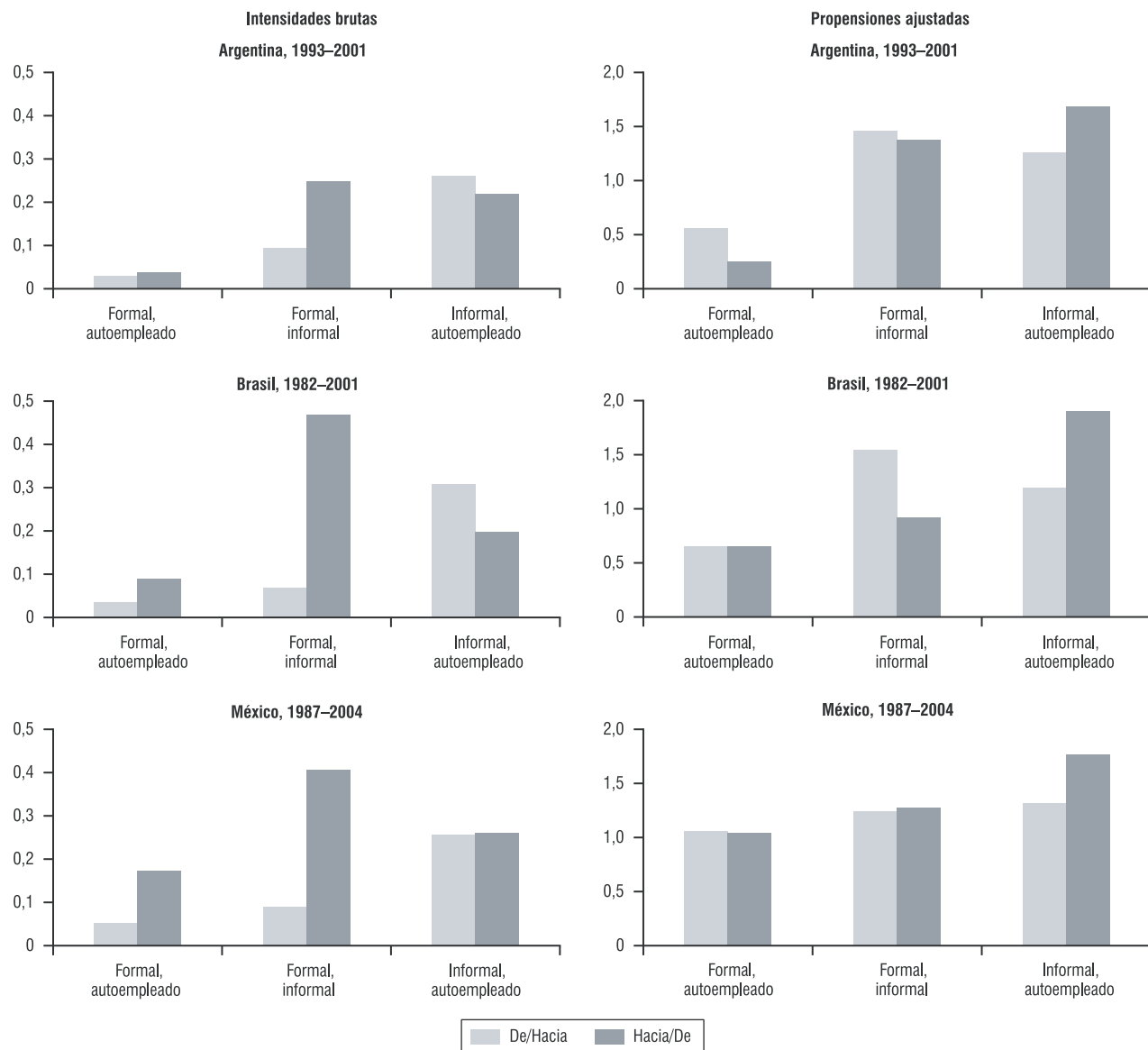
Datos confiables de panel que permiten construir probabilidades de transición a partir de movimientos reales entre sectores de los mismos trabajadores están disponible para tres países en la región: Argentina, Brasil y México (ver recuadro 2.2). Bosch y Maloney (2005) siguen a estos trabajadores a través de los tres sectores de trabajo remunerado —autoempleados informales, asalariados informales y asalariados formales— así como en el desempleo y en el optar por estar fuera de la fuerza laboral (FFL). Tales transiciones representan “formas reducidas”, capturando tanto la disposición como la facilidad para entrar al sector. Sin relacionarlas más con la dinámica de los ingresos y de los ciclos de negocios, éstas se deben ver más como hipótesis sugestivas que como conclusiones. Tal análisis estructurado de los determinantes de la entrada a los sectores, así como el análisis de la dinámica cíclica de la fuerza laboral, se realiza en el capítulo 4.

La primera columna en cada uno de los paneles de los gráficos 2.4a y 2.4b presenta la probabilidad de moverse de un sector de trabajo a otro⁸ y de allí surgen dos puntos importantes. Primero, los tres mercados laborales muestran un alto grado de coincidencia en la mayor parte de las transiciones. La movilidad relativa entre cualquier par dado de sectores es bastante semejante a través de los tres países, aunque con algunas notables excepciones. Segundo, el nivel de movilidad es relativamente alto. Por ejemplo, tanto en México como en Brasil, la probabilidad de que un trabajador que está en el sector asalariado informal se mueva hacia un trabajo formal en el período de un año es de 40% a 50%. Las probabilidades inversas relativamente más pequeñas parecerían coherentes con los flujos convencionales en un solo sentido hacia fuera de la informalidad. Sin embargo, como argumenta Maloney (1999), tales observaciones necesitan tener en cuenta la probabilidad de que un trabajador deje su antiguo trabajo, independientemente del sector de destino y de la disponibilidad de ocupaciones a las cuales cambiarse en el sector de destino.

La primera difiere enormemente entre sectores. El gráfico 2.5 muestra la probabilidad inversa de irse —la cantidad promedio de tiempo gastado o la duración en cada sector. De nuevo, las similitudes entre países son más impactantes que las diferencias: las duraciones son más cortas en el desempleo, seguido por el asalariado informal, el autoempleo o por estar fuera de la fuerza laboral; y son más largas en el empleo asalariado formal. Dadas las bajas tasas de rotación en el empleo formal asalariado y en el autoempleo, no es sorprendente que los flujos entre estos secto-

GRÁFICO 2.4A
Probabilidades de transición entre sectores de empleo

Hombres



Fuentes: Bosch y Maloney 2005, 2007.

Nota: Las probabilidades en la segunda columna están estandarizadas por la rotación de trabajo y tamaño en el sector de destino.

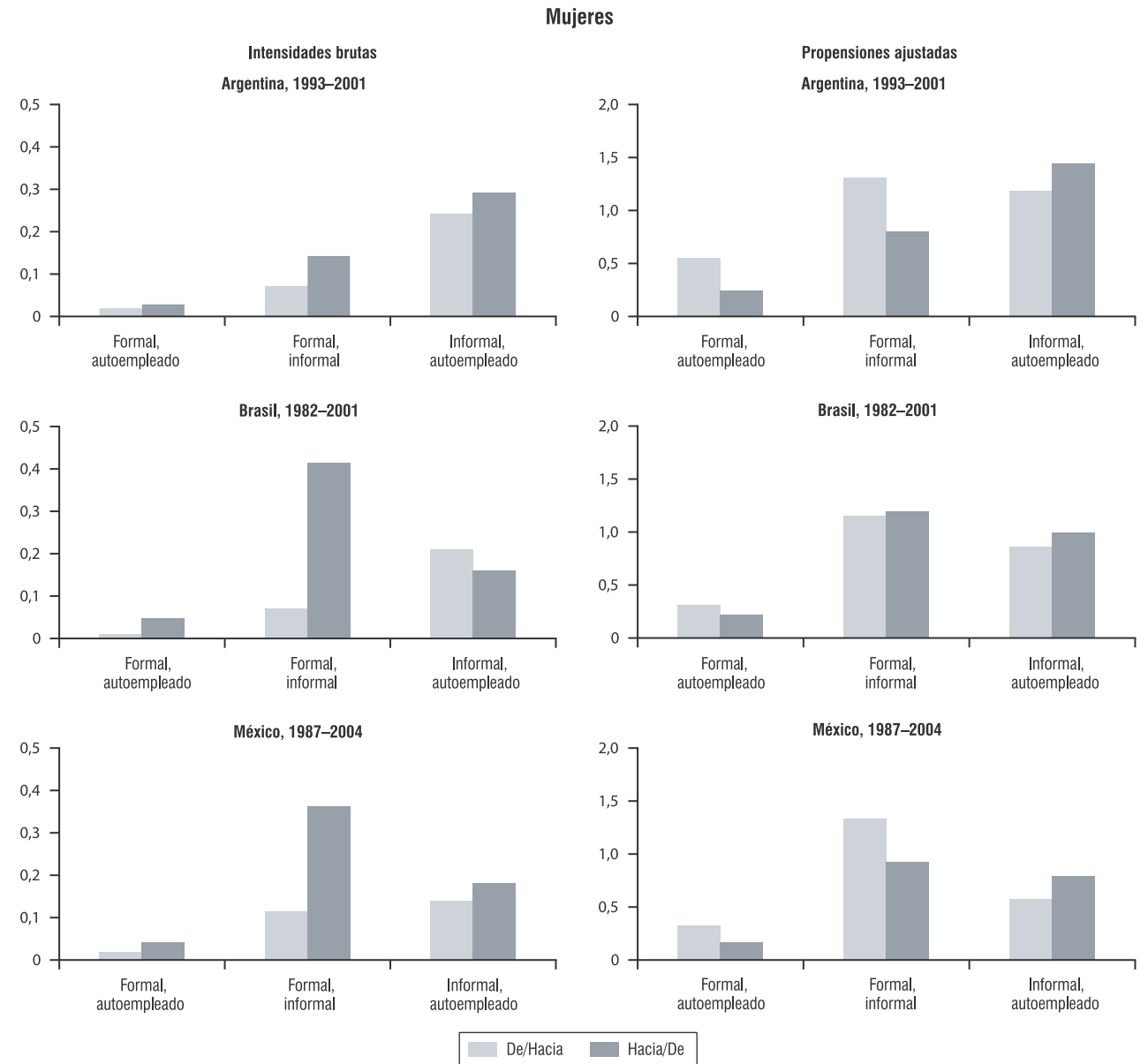
res sean los más bajos en la gráfico 2.5. Esta rotación, combinada con el tamaño del sector de destino, también está relacionada con el número de ocupaciones a las que un trabajador puede moverse.

La segunda columna en cada panel de los gráficos 2.4a y 2.4b estandariza, tanto por rotación como por destino, las posiciones disponibles en el sector de llegada. Esto proporciona una medida acerca de si un trabajador que está dejando un sector particular

tiene más o menos probabilidad de moverse a un trabajo disponible en otro sector, de la que tienen los trabajadores que entran a ese sector desde los demás (ver Duryea *et al.* 2006). Bosch y Maloney (2007) también muestran que esta estandarización se puede interpretar como una medida de la ventaja comparativa revelada del trabajador: en ausencia de barreras a la entrada, de acuerdo con las características individuales y limitaciones personales de los trabajadores, ¿a qué sectores les predisponen a entrar?

GRÁFICO 2.4B

Probabilidades de transición entre sectores de empleo



Fuentes: Bosch y Maloney 2005, 2007.

Nota: Las probabilidades en la segunda columna están estandarizadas por la rotación de trabajo y tamaño en el sector de destino.

Lo que es impactante es que hay un razonablemente alto grado de simetría en estas probabilidades ajustadas, con algunas excepciones: los flujos desde los trabajos formales asalariados hacia los informales asalariados no son muy diferentes de los contrarios –o, puesto de otra forma, si un trabajador asalariado informal tiene una ventaja comparativa en el trabajo formal asalariado, lo opuesto es también probablemente cierto. Además, la simetría de los flujos sugiere también que, en general, no hay flujos en

solo sentido, desde la informalidad hacia la formalidad, aunque hay algunas excepciones. Por ejemplo, en Brasil los hombres asalariados formales se mueven relativamente más hacia trabajos asalariados informales y no al contrario.

Lo mismo es cierto de las mujeres en México. En el caso de Brasil, esto puede sugerir la reducción en la disponibilidad de trabajos asalariados formales a través de este período, descrito con todo detalle en el capítulo 4. Es de destacar también que,

RECUADRO 2.2

Datos de paneles rotatorios en Argentina, Brasil y México

Para construir matrices de transición en tiempo continuo para estudiar los flujos de trabajadores a través de sectores, Bosch y Maloney (2005) utilizan tres encuestas diferentes que compilan información acerca de la posición laboral de los trabajadores y otra información relevante. Ellos emplean un año como la unidad de tiempo para analizar la dinámica de movilidad laboral, principalmente como intervalo común de muestreo para los tres países.

Argentina

Para Argentina, en la Encuesta Permanente de Hogares, un panel cubre el área del Distrito Federal y sus alrededores (Gran Buenos Aires), que representa aproximadamente 60% del empleo urbano en Argentina. Hasta 2003, la encuesta se realizó cada seis meses (abril/ mayo y octubre) con una rotación del 25% del panel. Como resultado, cada hogar es seguido durante dos años con intervalos de muestreo de seis meses. Los autores utilizan paneles desde mayo de 1993 a octubre de 2001. La muestra es notablemente más pequeña que la de las encuestas mexicanas y brasileras, y solamente se pueden estudiar 29.000 transiciones (13.900 para hombres, 15.100 para mujeres).

Brasil

El *Pesquisa Mensual de Emprego* (Encuesta Mensual de Empleo) hace seguimiento mensual a indicadores de empleo. Los hogares son entrevistados cuatro meses seguidos y luego reentrevistados ocho meses más tarde, de manera que el 25% de la muestra se renueva cada mes. Dada esta estructura de panel, se pueden construir cuatro estatus de transición anual de empleo para cada individuo. Los autores ensamblan nueve paneles consecutivos comenzando en febrero de 1982. Cada panel consiste en 12 cohortes consecutivas que cubren aproximadamente dos años a lo largo del período 1982-2000.

El número total de transiciones es 2.520.000 (1.190.000 para hombres, 1.330.000 para mujeres).

México

La Encuesta Nacional de Empleo Urbano (Eneu) realiza entrevistas trimestrales extensas de hogares en las 16 mayores áreas metropolitanas. El cuestionario es extenso en cobertura acerca de la participación en el mercado laboral, salarios, horas trabajadas, etc. y otras que se encuentran tradicionalmente en tales encuestas de empleo. La Eneu está estructurada para rastrear una quinta parte de cada muestra a lo largo de un período de cinco trimestres. Los autores concatenaron los paneles desde el primer trimestre de 1987 hasta el cuarto trimestre de 1999. Cada individuo contribuyó con dos pares de transiciones (del primer trimestre al cuarto y del segundo al quinto), dando lugar a aproximadamente 1.785.000 transiciones (810.000 para hombres, 975.000 para mujeres).

Aquí “informal” hace referencia al autoempleo (incluyendo a los dueños de empresas pequeñas) y a los trabajadores asalariados informales en empresas con menos de 16 empleados que carecen seguridad social o de beneficios médicos. Los trabajadores formales asalariados se definen como aquellos que gozan de protección laboral. Para enfocarse en el tradicional primer margen de informalidad, Bosch y Maloney (2005) no consideran a trabajadores no protegidos en grandes empresas. El resto de la muestra se divide en dos grupos: aquellos fuera de la fuerza laboral y los desempleados. Infortunadamente, la encuesta brasileras carece de información sobre el tamaño de la empresa y el estatus de informal está dado por si el trabajador tiene una tarjeta de trabajo firmada que le garantiza acceso a los beneficios. Las encuestas mexicana y argentina contienen preguntas muy similares acerca del tamaño y beneficios de la empresa.

para todos los casos excepto México, los trabajadores formales no parecen tener una ventaja comparativa para entrar a trabajos de autoempleo y viceversa, aunque estos flujos generalmente son simétricos, excepto para las mujeres en Argentina.

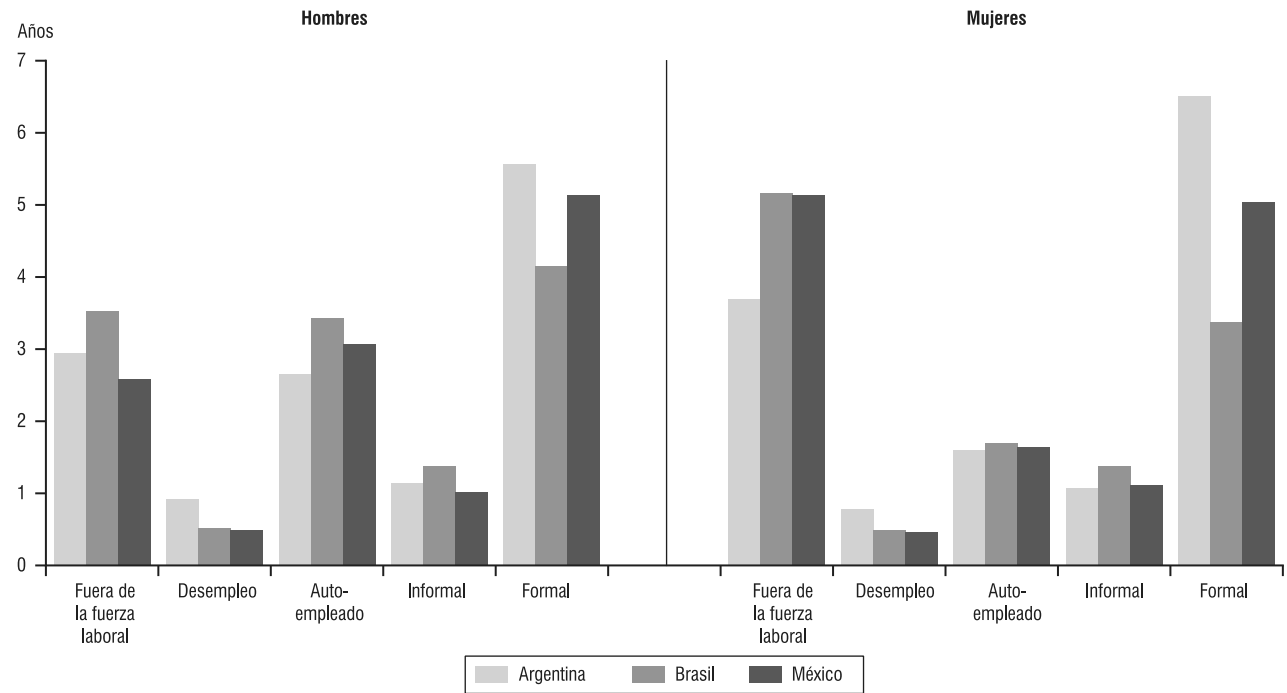
Como se mostrará en el capítulo 4, estos promedios esconden sustanciales cambios en la fluidez relativa a través del ciclo de los negocios. Aún más, como se discute más adelante, esta simetría aproximada oculta diferencias demográficas importantes, consistentes con los patrones previos de participación a lo largo del ciclo vital. Sin embargo, parece seguro decir que, en promedio, los trabajadores no se regulan unidireccionalmente desde el trabajo informal hacia trabajos disponibles en el sector formal.

Más generalmente, el ejercicio sugiere que las estadísticas estáticas de resumen de la asignación de trabajadores ocultan aspectos importantes del dinamismo de los flujos de éstos entre sectores. En promedio, los trabajadores asalariados informales no permanecen por espacios largos de tiempo; sus duraciones son

bastante cortas. Como se argumentará posteriormente, esto no significa necesariamente que el trabajo informal asalariado es un estado transitorio que la mayoría de trabajadores termina dejando atrás —puede haber muchas instancias de retorno subsiguiente al trabajo informal asalariado en transiciones posteriores. Sin embargo, lo que es claro es que, primero, estamos tratando más con una informalidad de *quantum* donde hay una gran cantidad de movimiento entre sectores, antes que una paciente toma de turno por la mayor parte de asalariados informales, que esperan entrar permanentemente a empleos formales asalariados. Segundo, la alta frecuencia de cambios de trabajo, aún para trabajadores formales, es consistente con la observación de Levy (2006) de que la rotación dentro y fuera de los esquemas formales de pensiones implica que muchos trabajadores “formales de quantum” nunca acumularán suficientes años en el sistema para ganar una pensión, creando así estímulos para abandonar el sector. Explorar la huella de la dinámica demográfica de los dos sectores infor-

GRÁFICO 2.5

Duración media absoluta del estatus de la fuerza laboral



Fuente: Bosch y Maloney 2005.

males realizada en las próximas secciones ayudará a entender aún más su papel.

Patrones de movilidad de los autoempleados

Los patrones de transición hacia el autoempleo informal por edad y educación, sugieren que este sector se comporta de forma muy similar a su contraparte en las economías avanzadas y bastante poco como una toma de turno para acceder a trabajos formales (gráfico 2.6). Evans y Jovanovic (1989) argumentan que el aumento observado en la probabilidad de entrada con el paso de los años, a pesar de un presumiblemente más bajo nivel de aversión al riesgo entre los jóvenes, es consecuente con la existencia de limitaciones de crédito que determinan que empresarios potenciales necesitan acumular el necesario capital físico y de trabajo. Estas restricciones de crédito pueden ser exacerbadas en los países en desarrollo, donde no sólo los mercados de crédito funcionan deficientemente, sino que, además, débiles sistemas educativos hacen que la acumulación de capital humano sea también difícil.

Muy consistentemente con nuestro punto de vista y examen previo de las trayectorias de empleo durante el ciclo vital, el autoempleo no es una puerta de entrada al trabajo. En los tres países, la probabilidad de entrada para trabajadores jóvenes desde FFL o desde el desempleo es apenas una fracción de la que corresponde a los trabajadores más viejos. Para menos del 10% de los trabajadores jóvenes (entre 16 y 24 años) que están dejan-

do el sector FFL y el desempleo, el autoempleo aparece como el punto de entrada al mercado laboral, aproximadamente tres veces menos que para los trabajadores de mediana edad. La propensión a entrar desde el sector del trabajo informal o formal asalariado es también, en todos los casos, con frecuencia más del doble para los trabajadores más viejos que para los más jóvenes. Por ejemplo, el 35% (20%) de los trabajadores mexicanos más jóvenes que salen del sector informal (formal) asalariado se convierten en independientes, en comparación con el 57% (44%) de sus contrapartes de más edad. Se encuentran resultados semejantes en Argentina y Brasil, donde aproximadamente 20% (10%) de los trabajadores jóvenes informales (formales) asalariados que están saliendo encuentran una oportunidad de autoempleo, comparado con el 40% (20%) entre trabajadores más viejos.⁹ Estas bajas tasas de entrada entre los jóvenes confirman el patrón encontrado en el gráfico 2.4 acerca de que el autoempleo es la fuente menos viable de empleo para los jóvenes en los tres países.

De nuevo, la evidencia es consecuente con un modelo de ciclo vital en el cual muchos trabajadores entran al empleo formal para acumular tanto capital humano como financiero y después pasan a ser trabajadores autónomos o abren una pequeña empresa —un patrón identificado en la literatura de la OCDE (ver Blanchflower y Oswald 1998; Evans y Jovanovic 1989). Los sociólogos Balán, Browning y Jelin (1973) argumentan precisamente sobre tal modelo de ciclo vital en México, donde los trabajadores con mo-

tivaciones empresariales entran en el trabajo asalariado, acumulan conocimiento, capital y contactos y luego renuncian para abrir sus propios negocios informales (citado en Maloney 1999¹⁰).

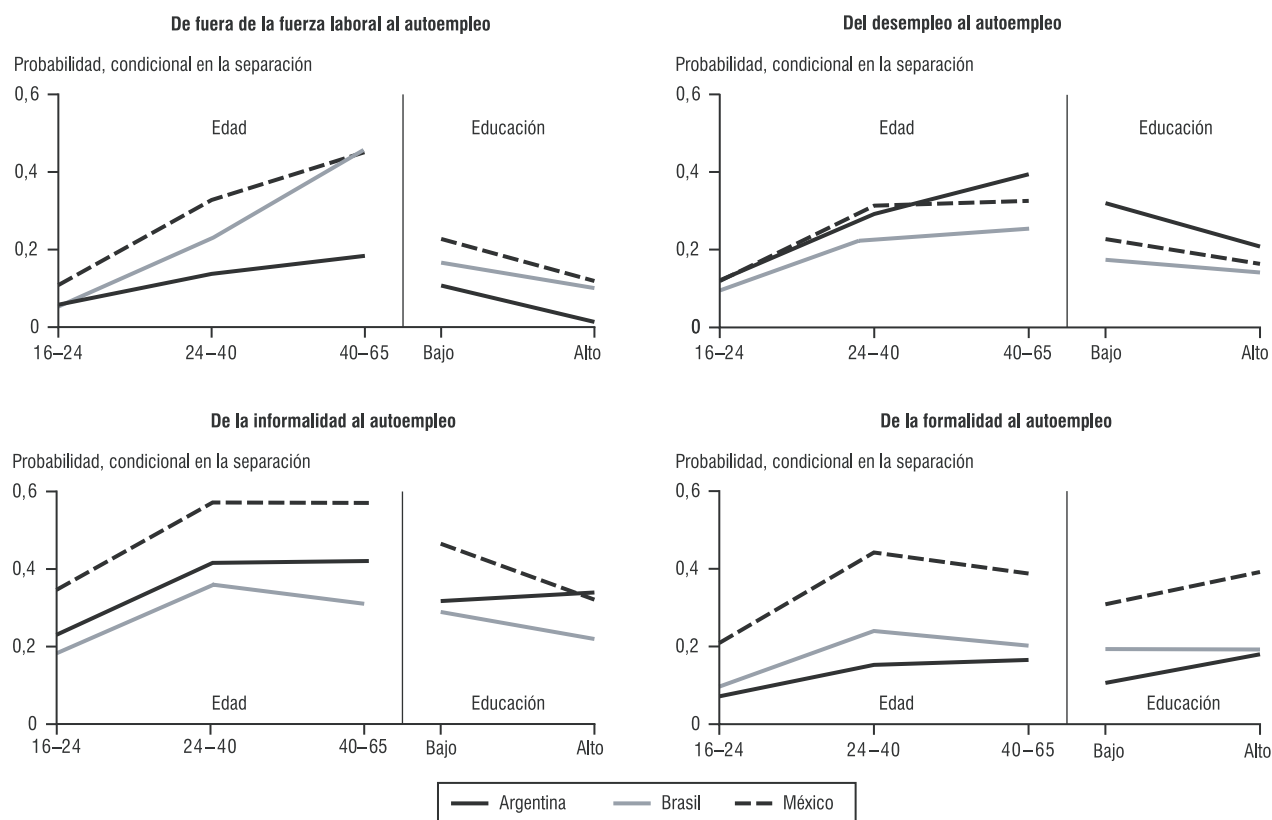
Una mayor desagregación del gráfico 2.6 (no mostrada) sugiere que los trabajadores más viejos y mejor educados tienen una mayor duración en el autoempleo (Bosch y Maloney 2005). Esto es consistente con la principal literatura sobre la dinámica de las empresas que sugiere que las empresas jóvenes, que, *ceteris paribus*, tienen una mayor probabilidad de que sean fundadas por trabajadores jóvenes, tienen un alto porcentaje de fracaso (Evans y Leighton 1989; Jovanovic 1982). La mayor duración en el trabajo, correspondiente a los trabajadores mejor educados, es similar a la encontrada en el sector formal y es el patrón opuesto al encontrado para el sector asalariado informal. Este tema se analiza con más detalle en el capítulo 5.

Se puede argumentar que tanto el patrón de entrada tardía como el de más larga duración a medida que aumenta la edad, también son consistentes con la perspectiva de exclusión: un trabajador de mediana edad que pierde su trabajo en el sector formal puede ser incapaz de encontrar uno nuevo y, por tanto, se ve

forzado hacia el autoempleo como red de seguridad. Esta dinámica pudo haber sido de particular relevancia durante las reestructuraciones económicas de los años noventa, cuando los trabajadores desplazados de mayor edad pudieron haber encontrado que sus conocimientos eran obsoletos y de baja demanda en los sectores emergentes. Las características de las transiciones observadas suavizan esta perspectiva en el sentido de considerar que no es toda o incluso ni siquiera la mayor parte de la historia. La tasa de transición hacia el sector en los tres países parece ser aproximadamente lineal con la edad hasta cuando se alcanza una edad intermedia. Esto es, no hay un pico repentino en las propensiones entre los trabajadores más viejos, sino un aumento gradual con el punto de inflexión en una edad prima, en la cual la propensión a entrar a menudo disminuye. En términos generales, este patrón parece más consistente con el patrón de ciclo vital encontrado en economías más avanzadas, aunque coexiste con la presencia de algunos trabajadores más viejos con poco acceso al mercado en el sector formal una vez han sido despedidos.¹¹

Incluso si el ciclo vital describe bien las pautas de entrada en el autoempleo, es todavía el caso de que esta transición es un

GRÁFICO 2.6
Propensión a moverse hacia el autoempleo desde diferentes sectores



Fuente: Bosch y Maloney 2005.

negocio arriesgado. No solamente está la mayoría de los trabajadores independientes fuera del circuito formal de la protección laboral, sino que, además, operar pequeñas empresas es intrínsecamente más arriesgado en cualquier lugar, dado que muchas empresas no duran más allá de su primer año (recuadro 2.3). De nuevo, la literatura sociológica proporciona una notoria confirmación de esta visión cuando Balán, Browning y Jelin (1973) argumentaban que “a pesar de que el autoempleo es una meta para muchos trabajadores mexicanos... convertirse en autoempleo implica un gran riesgo, especialmente para aquellos hombres que tienen trabajos estables y seguros” (p. 216). De hecho, el capítulo 5 muestra las comparaciones entre los patrones de entrada y salida derivados de las encuestas mexicana y nicaragüense de microempresas, las cuales, a grandes rasgos, parecen ser similares a aquellas derivadas por Evans y Leighton (1989), para el caso de Estados Unidos, de manera que las consideraciones acerca de estos empresarios potenciales son semejantes a aquellas que se en-

cuentran en todas partes.¹² Sin embargo, como quiera que las pequeñas empresas tienen altas tasas de mortalidad, tanto los propietarios como los trabajadores en la región tienen así mismo una mayor probabilidad de encontrarse sin empleo y buscando uno nuevo, sin contar con una más amplia cobertura de redes de seguridad comunes en la mayoría de los países desarrollados.

Una mayor comprensión del tema se logra al examinar las transiciones por género. El gráfico 2.7 sugiere un corredor de movilidad más dinámico entre el estar fuera de la fuerza laboral y el autoempleo informal para las mujeres en comparación con los hombres. Mientras a primera vista esto puede sugerir discriminación contra las mujeres en trabajos en el sector formal, un examen adicional revela que este hecho está básicamente determinado por las mujeres casadas. El gráfico 2.8 revela que mientras es cierto que las madres solteras tienen altos niveles de participación en el autoempleo y las casadas están sobrerrepresentadas en el sector no pago, las mujeres solteras sin hijos tienen una tasa de

RECUADRO 2.3

Autoempleo informal: ¿Riesgo e informal, o riesgoso porque es informal?

Muchas de las características “precarias” asociadas con la informalidad, son subproductos naturales del hecho de que el autoempleo informal se asemeja con las características fundamentales de los propietarios de una pequeña empresa. La literatura sobre países industriales acerca del comportamiento de las empresas ofrece dos conclusiones importantes acerca de éstas. En primer lugar, hay una gran variedad de tamaños entre empresas antiguas, que está determinada por factores tales como cuán eficiente o trabajador es un empresario, qué tan bien posicionada está su empresa y la lógica del proceso de producción. Esto significa que la existencia de muchas pequeñas empresas no implica necesariamente fracaso del mercado laboral o del de crédito. El que el 80% de las microempresas tengan solamente uno o dos empleados y tiendan a ser basadas en la familia, puede reflejar una lógica enraizada en la tradición de la familia granjera, o posiblemente refleja el alcance sostenible de las relaciones contractuales informales.

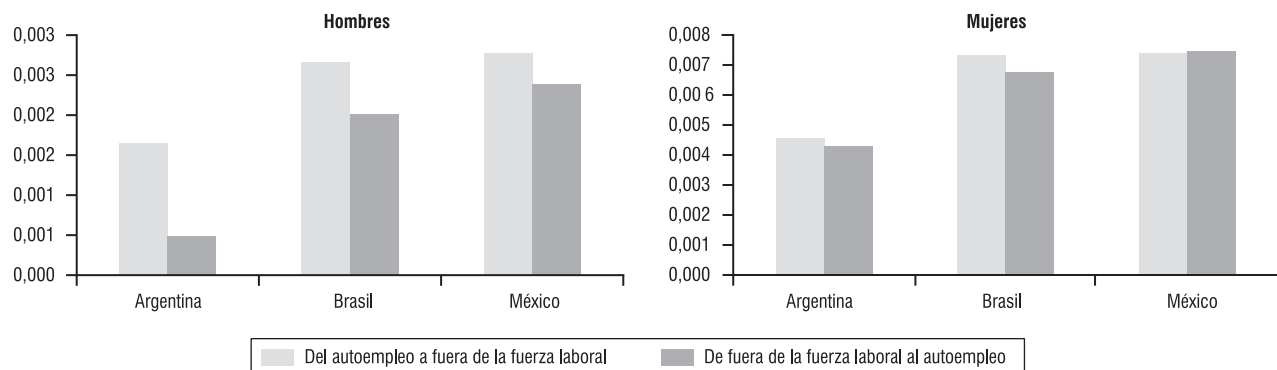
Un segundo hallazgo acerca de las empresas pequeñas, en diferentes lugares, es su tasa extraordinariamente alta de fracaso. Buscando explicar el caso de Estados Unidos, Jovanovic (1982) argumenta que esto se debe al hecho de que los empresarios no pueden saber qué tan buena es su ubicación o qué tan competentes serán como empresarios sino hasta cuando efectivamente inician un negocio. Muy poco después de haber comenzado, muchos empresarios se dan cuenta de que tales empresas no son viables y fracasan. Cálculos aproximados a partir de la encuesta mexicana de microempresas sugieren que estas empresas muestran altos porcentajes de fracaso, pero que éstas no son particularmente más altas que las que se registran en Estados Unidos.

Por tanto, la mayor parte de las características del sector pueden ser intrínsecas y no implicar inferioridad o precariedad indeseada. Levenson y Maloney (1996) consideran la “formalidad” como la participación en numerosas instituciones formales: administra-

ciones fiscales locales y federales, programas gubernamentales, tales como la seguridad social, el sistema legal, el sistema bancario, la inspección de salud, los censos industriales, las organizaciones comerciales y las organizaciones cívicas. Ésta, por supuesto, tiene costos en términos de cumplimiento con las normas legales, los cuales muchas empresas pequeñas pueden evadir fácilmente en países en desarrollo. Las empresas pequeñas están ancladas en redes sociales de familia y vecindarios inmediatos que les permiten hacer cumplir los contratos implícitos y asegurarse contra riesgos. Sin embargo, conforme las empresas crecen, necesitan cada vez más asegurar los derechos de propiedad o permitir mecanismos de contratación formal, de compartimiento del riesgo y para tener acceso al crédito. De Soto (1989) proporciona un interesante ejemplo en el cual los vendedores callejeros informales en Perú trataron de pagar sus impuestos de manera que esto les garantizara algunos derechos de propiedad sobre el territorio y así ofrecerles alguna seguridad para las inversiones que deseaban hacer. Los capítulos 5 y 6 muestran que las empresas efectivamente se formalizan con la antigüedad y el tamaño.

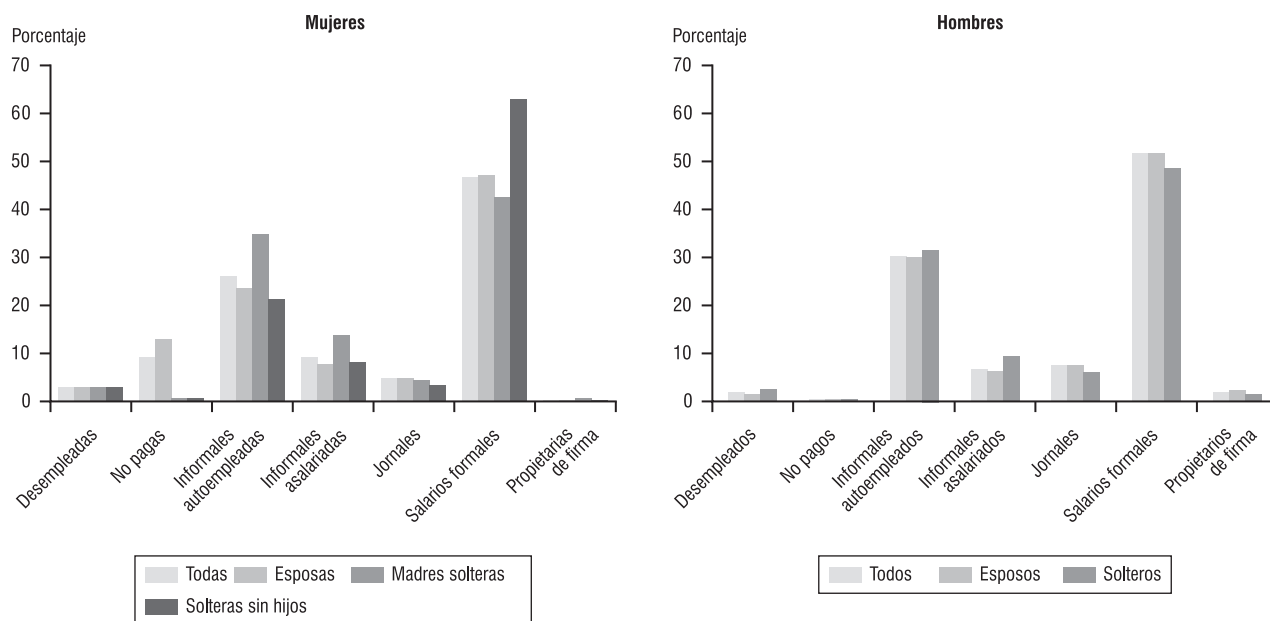
Combinar las dos características de las microempresas y esta noción de formalidad implica que muchas pequeñas empresas tendrán altos costos, probablemente serán informales y tendrán alto porcentaje de fracaso. Aunque esto corresponde exactamente al panorama estándar encontrado en la literatura acerca de un trabajador familiar informal, estancado, precario y desprotegido, la empresa emerge naturalmente de la figura de un empresario potencial que prueba su suerte (asume riesgo), frecuentemente fracasa y no se involucra con las instituciones formales hasta tanto no crece. De acuerdo con esto, la existencia del sector de microempresas informales puede estar en buena medida desconectada de la presencia de un mercado laboral dualista y aun de distorsiones en el mercado de crédito.

GRÁFICO 2.7
Transición entre el autoempleo y el optar por renunciar a la fuerza de trabajo, por género



Fuente: Bosch y Maloney 2005.

GRÁFICO 2.8
Asignación del sector de empleo por género, estado civil y estatus parental en México



Fuente: Cunningham 2001a.

participación en trabajos formales más alta que la de cualquier grupo, masculino o femenino. Además, replicando este análisis para una cohorte de mujeres solas en Argentina y México (las dos encuestas cuentan con una variable sobre el estado civil), Bosch y Maloney (2005) muestran que las transiciones de las mujeres solteras son muy similares a las de los hombres y esta similitud se mantiene cuando se desagrega por duración y propensión. La alta movilidad se debe en parte al hecho de que las mujeres tienen una mucho más baja duración en el autoempleo, sugiriendo que

estos trabajos no se perciben como carreras, sino como suplementos transitorios del ingreso familiar.

Desde una perspectiva que tiene sus raíces en el trabajo de Becker (1991) y enfatiza los determinantes estructurales de los patrones de empleo, Cunningham (2001a) argumenta que los patrones de participación de las mujeres mexicanas —y especialmente su gravitación hacia el autoempleo— están determinadas por su necesidad de equilibrar sus otras responsabilidades en el hogar; la crianza de los hijos requiere una mayor flexibilidad la-

boral de la que ofrece el sector asalariado. Las mujeres con hijos menores a menudo prefieren ser autoempleadas antes que tener empleos en el sector formal (Cunningham 2000; Cunningham y Ramos 2001; *ver* también capítulo 3) y datos de entrevistas de Geldstein (2000) en Argentina y de Chant (1991) en México, sugieren que las mujeres pueden equilibrar más fácilmente su papel productivo (en el mercado) y reproductivo (atención del hogar) si trabajan para sí mismas que si son empleadas.¹³

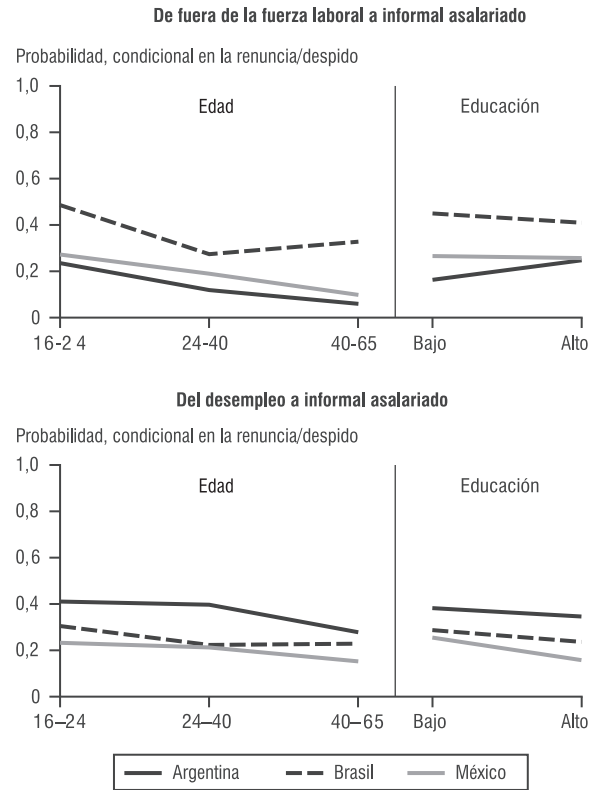
Patrones de movilidad de los informales asalariados

Los patrones de transiciones para los trabajadores asalariados informales en pequeñas empresas proporcionan un cuadro más tenue. Como se mencionó anteriormente, las trayectorias de edad de los trabajadores asalariados informales, trazadas en el gráfico 2.4, son casi la imagen especular de las de los autoempleados. Éste es el sector que tiene la proporción más alta de trabajadores jóvenes y muestra un descenso constante a través de todas edades subsiguientes. En México, por ejemplo, esto se traduce en el hecho de que la edad promedio de los asalariados informales es de 29 años, cinco años menor que la de los asalariados formales y 14 años por debajo de los autoempleados. Con todo, del 40% a casi la mitad del sector está compuesto por trabajadores más viejos en los tres países. Además, el gráfico 2.9 muestra que, en contraste con el autoempleo, la entrada al sector formal bien sea desde el desempleo o desde FFL disminuye tanto con la edad, excepto en Brasil, como con la educación, con excepción de Argentina. De este modo, el sector puede representar un elemento importante del desempleo disfrazado y una puerta de entrada a la fuerza laboral, especialmente para los jóvenes, trabajadores no calificados de más edad y algunas mujeres.

Como se ha mencionado anteriormente, los trabajadores parecen gastar relativamente poco tiempo en este sector —las duraciones son de apenas un poco más de un año. La brevedad de la ocupación es similar a la encontrada para los trabajadores más jóvenes en Brasil por Sedlacek *et al.* (1995) y es similar a la de Estados Unidos, en donde la ocupación media para trabajadores jóvenes, de 16-24 años de edad es apenas de 1,4 años y para trabajadores de 25-34 de edad, la ocupación media es de 3,4 años (BLS 1991). Estudios más detallados sobre las transiciones muestran también un alto grado de movilidad entre la escuela, el trabajo no pago y, en una menor medida, el desempleo, lo que sugiere la existencia de un grupo de trabajadores generalmente más pobres que aún no ha sido enganchado por el empleo regular (*ver* Banco Mundial 2007).¹⁴

En este sentido, el trabajo asalariado informal tiene un importante componente que corresponde a los altos índices de desempleo encontrado entre los jóvenes en los países de la OCDE, que es frecuentemente el doble o el triple de aquellos hombres en la edad prima de 25-54 años (Jimeno y Rodríguez Palenzuela 2003). Las causas de esto son numerosas, incluyendo el tamaño relativo del grupo de jóvenes entrantes, la dificultad para señalar la conveniencia de un solicitante para un trabajo en particular, la dificultad para rechazar a un trabajador nuevo si la adecuación de su

GRÁFICO 2.9
Propensión a moverse al estatus informal asalariado desde diferentes sectores



Fuente: Bosch y Maloney 2005.

perfil al empleo parece reducida, o factores de exclusión relacionados con la deficiente escolaridad o discriminación de jóvenes no calificados y pertenecientes a las minorías. Estos factores se presentan también en el contexto latinoamericano; por tanto, aún en ausencia de rigideces nominales que pueden segmentar el mercado, tanto una legislación laboral restrictiva como mecanismos inadecuados para resolver asimetrías de información pueden impedir la entrada de los trabajadores jóvenes al sector formal. Como el capítulo 4 muestra, en Argentina y Brasil, el aumento de los trabajadores asalariados informales tiene un impacto desproporcionado sobre los jóvenes que entran a la fuerza laboral.

Un escenario es que mientras se está en la escuela —y poco después de dejarla— muchos estudiantes trabajan en un negocio familiar, con o sin pago, antes de moverse a empleos asalariados formales.¹⁵ Como se menciona más adelante, en el caso de México, la mitad de aquellos que trabajan para microempresas son hijos del propietario. Aún para los que no son miembros de la familia, las empresas informales pequeñas pueden entrenar más aprendices y trabajadores que el sistema de educación formal y que los programas de entrenamiento laboral, que generalmente son proporcionados por el gobierno (Hemmer y Mannel 1989). La experiencia informal asalariada puede unir la atención conti-

nuada a la escuela simultáneamente con un salario bajo. Con todo, los perfiles de educación y ocupacionales indican que la graduación hacia el trabajo asalariado formal es poco probable para los jóvenes que se retiran de la escuela antes de completar por lo menos un curso completo de educación secundaria.

Para una importante fracción de asalariados informales que están en la edad prima o son mayores, tanto la lógica exclusionista como la de escape pueden aplicar. Como se mencionó anteriormente, mientras que los argumentos a favor de una mayor flexibilidad y mayores ingresos son menos aplicables, los asalariados informales en varios países ganan el salario mínimo y a menudo reciben otros beneficios (tales como vacaciones y salarios extras) y pueden preferir no contribuir a la seguridad social, especialmente si están por encima de la edad en la que no pueden acumular suficientes años en el sistema para obtener una pensión. Sin embargo, el argumento a favor de la exclusión es también fuerte, especialmente para los no calificados y para aquellos trabajadores formales, que han sido despedidos del sector formal, cuyas habilidades han resultado obsoletas. Como se muestra en el capítulo 4, una buena parte de la tendencia en la informalidad en Argentina, el área metropolitana de Brasil y durante los últimos cinco años en México, se debe al aumento en el trabajo asalariado informal que afecta, en particular, a grupos que anteriormente estaban cubiertos por contratos formales de trabajo, incluyendo trabajadores en edad prima y mayores.

Finalmente, los bajos tiempos de ocupación observadas entre trabajadores asalariados informales no significan que éste sea un estado transitorio que la mayoría de trabajadores finalmente superará. La duración de los episodios de experiencia como trabajador informal asalariado para muchos trabajadores (especialmente los jóvenes de baja calificación y los trabajadores mayores) puede ser mucho más larga como quiera que muchos episodios terminan en el desempleo o en la renuncia a participar en la fuerza laboral y pueden revertir hacia el empleo informal asalariado.¹⁶ El tiempo que efectivamente puede tomar a estos trabajadores encontrar un trabajo asalariado formal, si lo desean, puede ser bastante largo. De hecho, los datos de historia ocupacional a lo largo de la vida, presentados en el cuadro 2.4, muestran que alrededor de la mitad y el 84% de trabajadores informales asalariados en edad prima y mayores, en Argentina y la República Dominicana respectivamente, nunca han tenido un empleo asalariado formal. De hecho, una tercera parte de trabajadores asalariados informales de 46-55 años de edad reportan haber sido asalariados informales durante su vida laboral en Argentina y cerca del 60% en República Dominicana. Los datos no indican si éste es un comportamiento voluntario o involuntario, de hecho, tanto las respuestas motivacionales como la satisfacción laboral, analizadas más abajo y en el capítulo 3, muestran consistencia con ambas hipótesis.¹⁷

CUADRO 2.4

Empleo informal e historia ocupacional, República Dominicana y Argentina (porcentaje de trabajadores)

Nunca ha tenido un trabajo como . . .	República Dominicana (2006)			Argentina (2005)		
	Estatus en el trabajo actual es. . .					
	Asalariado formal	Asalariado informal	Independiente	Asalariado formal	Asalariado informal	Independiente
Trabajadores en edades de 15 a 25						
Sólo asalariado formal	76,5	5,1	7,8	66,3	7,5	11,3
Sólo asalariado informal	15,9	88,7	16,9	25,1	84,4	23,3
Sólo independiente	5,9	5,1	72,8	2,2	7,2	62,4
Más de una categoría	1,7	1,0	2,5	6,4	0,9	3,0
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Trabajadores en edades de 26 a 45						
Sólo asalariado formal	65,9	12,8	12,2	56,0	27,9	29,5
Sólo asalariado informal	17,9	69,4	23,2	25,7	50,5	19,2
Sólo independiente	11,3	14,1	57,4	9,3	9,8	31,0
Más de una categoría	4,9	3,7	7,2	9,1	11,8	20,4
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Trabajadores en edades de 46 a 65						
Sólo asalariado formal	64,9	12,5	13,3	58,2	37,5	50,7
Sólo asalariado informal	14,6	59,1	21,1	15,4	33,2	8,8
Sólo independiente	16,0	24,1	61,8	16,4	7,8	23,9
Más de una categoría	4,5	4,3	3,8	10,1	21,6	16,7
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuentes: Arias y Bustelo (2007), Arias, Landa y Yáñez (2007), basados en encuestas de hogares, 2005, 2006.

Nota: Cada celda proporciona el porcentaje de trabajadores que están actualmente en cada grupo ocupacional, que han tenido empleo en los otros grupos ocupacionales durante algún tiempo en su carrera laboral.

Motivaciones para participar en el trabajo informal

Como se ha anotado anteriormente, el empleo informal puede reflejar el hecho de que los trabajadores renuncian a los programas de beneficio voluntariamente, o a una situación de exclusión hacia un empleo de último recurso, dada la falta de mejores alternativas. Esta sección introduce otro instrumento para distinguir entre los dos: preguntar a los trabajadores directamente qué es lo que determina sus decisiones ocupacionales. Las encuestas de empleo en un grupo de países de la región han hecho esto durante los años noventa, aunque recientemente sólo México y Brasil lo hicieron con una amplia cobertura. Más adelante reportamos los hallazgos de estudios que utilizan estas encuestas.

En la preparación de este informe, se recolectaron nuevas encuestas especiales sobre el empleo informal en las principales zonas urbanas de Bolivia, Colombia y República Dominicana, diseñadas a partir de una encuesta realizada en el Gran Buenos Aires en el año 2005 (*ver* recuadro 2.4, Banco Mundial 2007b). Las encuestas incluyeron, entre otras cosas, preguntas acerca de los motivos o razones de los trabajadores para ser asalariados o autoempleados y para participar o no en programas de beneficios laborales (recuadro 2.4). A los trabajadores se les hicieron preguntas tales como: “¿Si usted pudiera escoger, preferiría ser asalariado o trabajador independiente?”; “¿cuál(es) es/son la(s) principal(s) razón(es) por la(s) cual(es) es un trabajador asalariado antes que independiente?” (y la pregunta opuesta); y “¿cuál es la principal razón por la cual no tiene un trabajo con contribuciones para pensión y beneficios de seguro de salud?” Las respuestas se estructuraron alrededor de algunos determinantes clave de la informalidad propuestos en la literatura. A pesar de algunas variaciones en el diseño del cuestionario, las respuestas son en gran parte comparables a través de los cuatro países. Por tanto, más adelante se discute la evidencia que surge de las encuestas brasileña y mexicana, seguidas por las de los otros cuatro países. Los cuadros 2.5 y 2.6 presentan los principales resultados; estos datos

ofrecen una nueva evidencia *prima facie* acerca de la significancia de la naturaleza voluntaria o involuntaria del empleo informal en una variedad de contextos por países.

Autoempleo

Tanto la literatura sociológica como la económica sugieren razones por las cuales muchos trabajadores podrían realmente preferir ser autoempleados que tener trabajos asalariados. Además de los ya mencionados motivos de mayor flexibilidad, autonomía e iniciativa empresarial, la literatura habla también acerca de la toma de riesgo, la tradición familiar y las oportunidades de movilidad. Blau (1987) y Maloney (1999) argumentan que en los países pobres, la falta de capital humano específico para una ocupación o empresa y la baja productividad del sector informal significan que el costo de oportunidad del autoempleo es bajo. Contrario a estos factores de “salida” se encuentra, por supuesto, la visión del sector como un empleo de último recurso para los trabajadores que no son empleables en el sector formal.

La evidencia que se discute más adelante sugiere que la mayoría de las personas en el sector responde más a motivos de escape y a la visión empresarial de la literatura que estudia el caso de los países avanzados, aunque hay un componente significativo de trabajadores involuntarios.¹⁸

El cuadro 2.5 muestra datos de las más recientes encuestas en el Gran Buenos Aires y las áreas urbanas de Bolivia, Colombia y la República Dominicana. Con excepción de Colombia, más del 70% de los trabajadores independientes son voluntarios, en el sentido de que ellos preferirían ser independientes si pudieran escoger un empleo. En Colombia, con una medición diferente, sólo el 41% de trabajadores independientes urbanos pueden ser considerados voluntarios; según reportan, ellos no tomarían trabajos asalariados formales con ingresos iguales a los que tienen en su trabajo actual. Cuando se les preguntó si tomarían el mismo trabajo formal, pero con menores ingresos (un estándar más

RECUADRO 2.4

Encuestas especiales sobre empleo informal: ¿Qué podemos aprender de ellas?

El Banco Mundial, en asociación con ministerios del ramo e institutos nacionales de estadística en Argentina, Bolivia, Colombia y República Dominicana, apoyó la implementación de módulos especiales sobre la informalidad, anexos a las encuestas regulares de hogares en estos países. Estos módulos fueron recolectados en el otoño de 2005 en Argentina y Bolivia, y en el otoño de 2006 en Colombia y República Dominicana. El análisis presentado en este informe es apenas un punto de arranque para el nuevo trabajo que puede ser llevado a cabo con la riqueza de datos obtenidos en estas encuestas.

Dependiendo del país, las encuestas cubrieron cuatro conjuntos principales de temas: 1) preguntas acerca de las motivaciones para la elección de categoría de empleo y la participación en planes de seguridad social y de seguro de salud; 2) preguntas relacio-

nadas con la informalidad de las unidades productivas y las motivaciones para participar o no en las instituciones formales; 3) preguntas acerca de las transiciones ocupacionales informal-formal a través de todas las otras categorías excepto la actual (“¿Cuándo fue la última vez que usted ha sido. . . trabajador independiente/trabajador registrado/trabajador no registrado?”);¹ y 4) preguntas acerca del acceso a mecanismos de protección social a través de medios privados o programas de beneficios públicos proporcionados, diferentes a la seguridad social.

Nota

1. El tercer conjunto de preguntas permitirá analizar las dinámicas laborales de largo plazo, las cuales han sido imposibles de analizar con datos de panel de corto plazo.

estricto), el 71% de los autoempleados informales colombianos dijeron que no. Estas conclusiones son también notablemente consistentes con las encontradas en México y Brasil con base en diferentes encuestas, así como con las conclusiones de la literatura sociológica. Por ejemplo, más de dos terceras partes de los autoempleados informales brasileños a comienzos de los años noventa reportaron que no tomarían trabajos asalariados formales y menos del 20% de los entrevistados en México reportaron razones involuntarias (ver abajo).¹⁹ Además, más de la mitad de los trabajadores asalariados en Bolivia y República Dominicana y cerca de una tercera parte en Argentina y Colombia tienen preferencias intrínsecas por el trabajo independiente, de forma consistente con los hallazgos de Blanchflower y Oswald (1998) para el Reino Unido, Estados Unidos y Alemania. Los asalariados informales muestran preferencias más fuertes a favor del trabajo independiente que del formal asalariado, especialmente en Bolivia.

Una comparación del deseo reportados de ser autoempleado, con datos comparables a nivel internacional ilustrados en el gráfico 2.10, proporciona apoyo adicional a estas conclusiones.²⁰ Primero, las tasas de autoempleo deseado no están desalineadas con el promedio para esta muestra de países. Segundo, los cuatro países latinoamericanos y del Caribe considerados (los únicos unos con tales datos) están entre aquéllos con la menor divergencia entre las tasas deseadas y reales de autoempleo. Esto es, las tasas de autoempleo en estos cuatro países de América Latina y el Caribe son consistentes con las inclinaciones de los trabajadores hacia el trabajo independiente. En cierto sentido, muchos más trabajadores llegan a ser autoempleados de lo que uno podría esperar, dadas las restricciones de capital humano y de crédito que se experimenta en estos países. Esto puede ser el resultado de un conjunto de factores, incluyendo el bajo costo de oportunidad del trabajo asalariado (formal o informal) y las rigideces que generan un racionamiento de trabajos asalariados. En países tales como Colombia y Bolivia, esto puede conducir a muchos trabajadores que carecen de las calidades para tener éxito como empresarios a terminar en el autoempleo; como se mencionó anteriormente, la importancia de la tradición y el negocio familiar son factores importantes en ese caso.

Un patrón notable en los datos es la falta de una correlación clara entre el deseo de ser autoempleado y su realización con el nivel de desarrollo. Mientras Estados Unidos tiene una de las tasas más altas de iniciativa empresarial no materializada, Japón aparece en el otro extremo. De hecho, utilizando estos datos, Blanchflower (2004) y Blanchflower, Oswald y Stutzer (2001) encuentran pocas características individuales, socioeconómicas y demográficas que sean buenos predictores del deseo de ser autoempleado. Esto sugiere que el motivo de iniciativa empresarial tiene un gran componente idiosincrático, tales como las razones enumeradas anteriormente, y es probable que la mayoría de los trabajadores que se encuentren en este sector muestren preferencias fuertes por sus características.

No obstante, el cuadro 2.5 muestra que una fracción significativa del autoempleo es involuntaria y es consistente con la visión tradicional del sector. En particular, la proporción de independientes informales que preferirían ser empleados es aproximadamente un 40% en Argentina y 25% en Bolivia y la República Dominicana, mientras que un voluminoso 59% de autoempleados informales en Colombia preferiría tomar un trabajo asalariado con beneficios en lugar de su trabajo actual. Nuevamente, a través de mediciones similares, en Brasil aproximadamente una tercera parte de los autoempleados informales (45% entre las mujeres) son involuntarios.²¹

Los resultados son corroborados aún más a través de los motivos reportados para estar realmente involucrado en el empleo independiente. El cuadro 2.6 presenta primero las respuestas agregadas de trabajadores formales e informales independientes en las encuestas más recientes. En los casos en que a los trabajadores se les solicitó reportar más de una razón, el cuadro también muestra la segunda más importante razón o la frecuencia relativa de respuestas totales. La proporción de trabajadores informales independientes que reportan pérdida o dificultad para obtener un trabajo asalariado como su motivación primaria es del 25% en Bolivia y 44% en República Dominicana, aunque también surge como la segunda más importante razón para únicamente el 8% de los casos en la última. La carencia de empleo asalariado fue mencionada entre las principales razones por el 59% de los autoempleados informales en Argentina y el 55% en

CUADRO 2.5
Preferencia por el empleo independiente (porcentaje de trabajadores)

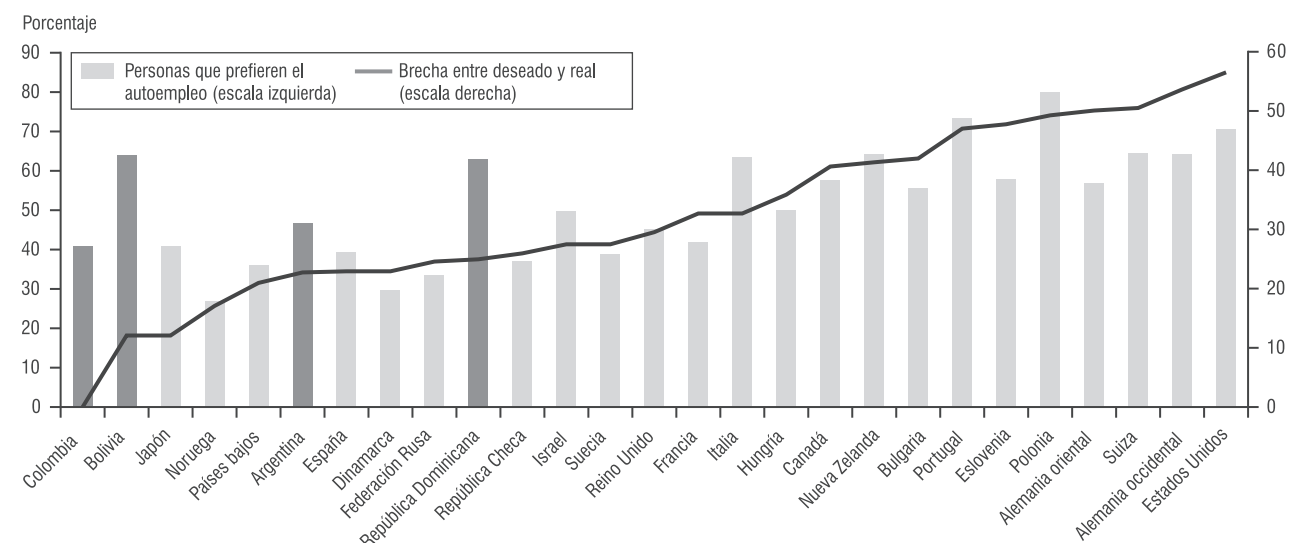
País	Todos los asalariados	Asalariados formales	Asalariados informales	Todos los independientes	Independiente formales	Independientes informales
Argentina	37	38	43	70	86	60
Bolivia	55	41	62	73	65	74
Colombia	36	34	40	41	46	41
República Dominicana	53	51	57	75	85	75

Fuentes: Arias y Bustelo (2007), Arias, Landa y Yáñez (2007), basados en datos de encuesta de hogares 2005, 2006.

Nota: Los trabajadores independientes incluyen a los autoempleados y una pequeña fracción de propietarios de microempresas en cada país. Con excepción de Colombia, los porcentajes se basan en respuestas a la pregunta: "¿Si usted pudiera escoger, preferiría ser trabajador asalariado o independiente?" En el caso de Colombia, los datos se basan en 1) trabajadores independientes que reportan que no tomarían un trabajo asalariado con los beneficios y el mismo ingreso que tienen como independientes; y 2) trabajadores asalariados que manifiestan que la razón principal para estar en su trabajo actual es su imposibilidad de convertirse en independientes.

GRÁFICO 2.10

Comparación internacional de las tasas de autoempleo deseado y efectivo



Fuentes: Basado en datos de Blanchflower 2004; Blanchflower, Oswald y Stutzer 2001 y estimaciones de los autores para países de América Latina y el Caribe, utilizando datos de las encuestas laborales, 2005 y 2006.

CUADRO 2.6

Distribución de las motivaciones/razones para estar en el trabajo actual como trabajador independiente (porcentaje)

Motivación/razón	Argentina		Bolivia	Colombia		República Dominicana	
	Mencionado como relevante	Porcentaje de todas las respuestas ^a	Razón principal	Mencionado como relevante	Porcentaje de todas las respuestas ^a	Razón principal	Razón secundaria
Formal independiente							
No puede encontrar trabajo como asalariado	19,6	9,6	30,8	41,4	35,0	32,5	9,0
Autonomía/no jefe	29,5	6,6	13,5	20,3	10,9	16,1	31,5
Horas flexibles/menos responsabilidad	34,3	7,0	8,3	23,9	17,6	10,7	24,5
Tradición familiar	21,5	11,3	6,8	2,3	2,5	3,7	4,1
Gana más	n.a.	n.a.	n.a.	20,3	5,2	26,4	5,3
Mayor movilidad/ beneficios/perspectivas	59,4	31,3	n.a.	14,9	4,3	8,4	20,4
Habilidad para volverse independiente	66,8	25,8	24,9	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
Edad	n.a.	n.a.	n.a.	21,1	16,5	n.a.	n.a.
Otro	10,2	8,5	15,8	7,7	8,0	2,3	5,3
Informal independiente							
No puede encontrar trabajo como asalariado	58,8	43,0	25,3	55,3	34,5	44,3	8,1
Autonomía/no jefe	16,5	3,2	9,5	22,2	16,4	16,2	33,5
Horas flexibles/menos responsabilidad	30,1	6,1	13,3	21,7	11,5	10,2	22,0
Tradición familiar	11,7	4,2	17,4	4,4	2,8	3,8	9,2
Gana más	n.a.	n.a.	n.a.	11,5	9,7	14,0	7,8
Mayor movilidad/ beneficios/perspectivas	29,6	15,0	n.a.	7,4	5,7	7,8	12,4
Habilidad para volverse independiente	43,0	15,9	26,0	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
Edad	n.a.	n.a.	n.a.	23,2	13,5	n.a.	n.a.
Otro	15,5	12,6	8,5	10,8	5,8	3,7	6,9

Fuentes: Arias y Bustelo (2007), Arias, Landa y Yáñez (2007), basado en encuestas de hogares, datos de 2005, 2006.

Nota: n.a. = No aplica. En Argentina, los individuos podían marcar todas las opciones de respuesta relevantes; en Colombia, se solicitaron las dos razones más importantes, pero sin distinguir la primera y la segunda, a diferencia del caso de República Dominicana.

a. Calculado como la razón de la frecuencia con la cual cada razón es reportada con respecto al número total de respuestas válidas en la muestra.

Colombia y representó el 43% y 35% de sus respuestas, respectivamente. Todas las respuestas restantes corresponden a razones voluntarias en su naturaleza, tales como mayores ingresos, oportunidades de movilidad, mayor autonomía, horario flexible, tradición familiar o tener la oportunidad de convertirse en independiente y una variedad de razones adicionales (por ejemplo, matrimonio, estudio, empleo como negocio propio) y la edad (en Colombia). Las tasas de motivos involuntarios entre los autoempleados formales comparados con los informales son mucho más bajas en Argentina, un poco más bajas en República Dominicana y similares en Bolivia y Colombia.

Estos resultados son comprobados adicionalmente por las encuestas anteriores en México y Brasil. Los cuadros 2.7 y 2.8 muestran las respuestas en estos países, con una mayor desagregación para medir las diferencias en las motivaciones por género y edad. La mayoría de los trabajadores en los dos países reportan razones que implican que el sector es una fuente de trabajos valorados, que incluye altos ingresos, mayor flexibilidad o motivaciones familiares y personales. En México, 44% de los hombres dijo que entraba al sector buscando mayores ingresos y apenas un poco menos del 17% dijo que entraba debido a que perdieron el trabajo anterior, o a que no podían encontrar un trabajo formal asalariado. Sólo el 7% de las mujeres aparecen ser excluidas de los trabajos asalariados. En Brasil, casi dos terceras partes de los hombres y 44% de las mujeres reportaron que se encontraban satisfechos en el sector.

Estas conclusiones son consistentes con encuestas sociológicas más pequeñas que rastrean a los trabajadores a través del tiempo. Por ejemplo, en Monterrey, México, Balán, Browning y Jelin (1973) encontraron que ser su propio jefe es bien valorado y que los movimientos hacia el autoempleo desde posiciones en trabajos asalariados a menudo representan una mejora en el estatus laboral. El gráfico 2.11 proporciona apoyo a estas respuestas. Al rastrear trabajadores mexicanos moviéndose de trabajos asalariados formales a trabajos de autoempleo informal, se encuentra que, en promedio, quienes se mueven de manera voluntaria ganan alrededor del 15% mientras que aquellos que entran debido

a que pierden el trabajo formal no experimentan un cambio estadísticamente significativo en sus ingresos.

Estos resultados también confirman las ventajas del autoempleo para muchas mujeres. En México, casi dos terceras partes de las mujeres en situación de autoempleo informan como razón la necesidad de complementar el ingreso familiar y sólo 7% parece ser excluido de los trabajos asalariados. A diferencia de los hombres, las mujeres mexicanas muestran un marcado incremento en las respuestas de que han entrado en el autoempleo para complementar el ingreso familiar después de los 19 años, más del 60% por encima cuando se compara con aproximadamente 15% y 20% para los hombres. En Brasil, la tercera parte de las mujeres aludieron a la necesidad de flexibilidad para atender el hogar y las actividades personales. Aproximadamente 25% de las mujeres brasileñas mayores de 19 años dicen que han entrado en el autoempleo para poder cuidar del hogar comparado con virtualmente ningún hombre. Esta correlación del autoempleo creciente con entrar en edad de casarse es también consistente con el hecho de tener cobertura a través del cónyuge, como se sugiere en los resultados de Galiani y Weinschelbaum (2006). Nuevamente, una parte importante del trabajo basado en el hogar puede también surgir de esta dinámica. De ninguna manera se intenta demostrar que la evidencia presentada aquí valide la división del trabajo en el hogar, sino que simplemente sugiere que los patrones de empleo de las mujeres son consistentes con su necesidad sentida de equilibrar la vida familiar y laboral –bien sea éste un papel socialmente atribuido al género o no.

Adicionalmente, los cuadros 2.7 y 2.8 ofrecen evidencia en apoyo a la naturaleza de ciclo de vida del autoempleo. De los muy pocos (1%) autoempleados masculinos en el rango de edad de 15 a 18 años en México, la mayoría entran para complementar el ingreso familiar y casi 30% menciona la falta de trabajos asalariados. Para Brasil, de una fracción semejantemente de autoempleados en el mismo grupo de edad, cerca del 70% preferiría un trabajo asalariado formal, a diferencia de grupos de mayor edad que, cada vez más, prefieren el autoempleo.²² En resumen,

CUADRO 2.7
Razones informadas para ser autoempleado informal en México (porcentaje de trabajadores)

Razón	Hombres					Mujeres				
	Todos ^a	15 a 18 años	19 a 24 años	25 a 54 años	55-70 años	Todos ^a	15-18 años	19-24 años	25-54 años	55-70 años
Tradicón familiar	8,9	6,0	17,4	8,3	10,0	3,6	9,8	8,4	2,8	4,5
Complementación del ingreso familiar	18,0	40,2	13,9	17,1	20,9	65,1	21,3	59,4	64,5	74,7
Ingreso más alto que siendo asalariado	43,7	15,2	41,8	47,0	31,5	12,2	7,5	9,9	13,1	6,9
Sin trabajo asalariado	12,4	17,9	8,3	11,2	18,3	6,1	22,4	5,0	5,7	8,0
Horario flexible	3,8	9,4	9,1	3,4	3,3	4,2	11,5	9,0	4,6	1,2
Despido o pérdida del trabajo	4,0	0,3	0,8	4,2	5,5	0,6	0,0	0,3	0,8	0,2
Otro	9,1	11,1	8,7	8,8	10,6	8,1	27,5	8,0	8,6	4,5
Porcentaje de la muestra	68,1	0,7	4,6	49,4	11,3	31,9	0,2	2	23,6	5,1
Porcentaje por género	100,0	1,0	6,7	72,6	16,5	100,0	0,7	6,2	73,8	16,0

Fuente: Estimativos de los autores, basados en la Encuesta Nacional de Microempresas 1994.

a. Considera a todos los autoempleados que respondieron a esta pregunta (incluyendo personas menores de 15 años y mayores de 70 años).

CUADRO 2.8

Razones reportadas para ser autoempleado informal en Brasil (porcentaje de trabajadores)

¿Le gustaría dejar [su actual] trabajo por un trabajo con un contrato laboral firmado? (Autoempleados)										
Respuesta	Hombres					Mujeres				
	Todos ^a	15 a 18 años	19 a 24 años	25 a 54 años	55-70 años	Todos ^a	15-18 años	19-24 años	25-54 años	55-70 años
No	67,9	29,9	52,6	68,3	80,6	55,5	24,6	41,8	55,2	71,2

Motivaciones para preferir un trabajo sin protección (autoempleados)										
Razón	Hombres					Mujeres				
	Todos ^a	15 a 18 años	19 a 24 años	25 a 54 años	55-70 años	Todos ^a	15-18 años	19-24 años	25-54 años	55-70 años
Gana más en trabajo actual	18,0	13,4	17,6	21,0	9,6	10,6	5,1	13,3	12,1	3,9
Necesidad de atender el hogar	0,2	0,0	0,0	0,1	0,4	26,9	15,3	22,8	27,5	28,8
Necesidad de tiempo para otras actividades	2,9	7,5	3,2	2,5	3,2	6,7	6,8	7,9	6,6	6,8
Satisfecho en el trabajo actual	64,9	69,5	68,3	64,0	67,6	44,1	59,3	47,7	44,8	39,0
No quiere comprometerse	10,1	8,0	9,8	10,0	10,6	7,5	8,5	7,6	6,9	9,8
No responde	4,0	1,6	1,1	2,2	8,6	4,1	5,1	0,8	2,2	11,6
Porcentaje de la muestras	73,5	0,8	5,0	51,3	13,7	26,5	0,3	1,7	20,0	3,9
Porcentaje de género	100,0	1,1	6,8	69,8	18,6	100,0	1,0	6,3	75,4	14,8

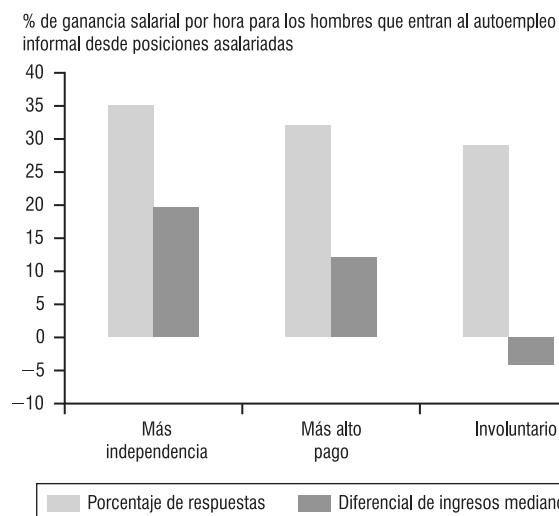
Fuente: Estimativos de los autores, basados en la *Pesquisa Nacional Amostra de Domicílios* 1990.

a. Considera todos los autoempleados (incluyendo a personas menores de 15 años y mayores de 70 años) que respondieron a esta pregunta.

el autoempleo no es una alternativa viable para la mayoría de los jóvenes, ya que ellos pueden carecer de la experiencia y el capital para tener alguna posibilidad de tener éxito como empresarios.

Finalmente, las motivaciones de los autoempleados brasileños y mexicanos proporcionan una evidencia mixta sobre la exclusión de los empleos formales asalariados para trabajadores de edad mediana y mayores. En México, solamente 9% de los hombres en la edad prima de 19 a 24 años reportan haber entrado al sector debido a que han perdido o no pueden encontrar un trabajo formal. Pero esta cifra aumenta sostenidamente con la edad a un 15% para hombres entre 25 y 54 años y finalmente un 24% para trabajadores masculinos entre 55 a 70 años. Los entrantes involuntarios continúan representando una minoría, pero hay alguna evidencia de que el sector sirve cada vez más como un mercado de último recurso para trabajadores más viejos. Sin embargo, en Brasil la tendencia es exactamente opuesta; el grupo de mayor edad (55 a 70 años) reporta estar menos interesado en encontrar un trabajo asalariado formal, a un nivel de 81%. Esto es consistente con el hecho de que muchos de estos trabajadores no están interesados en tener un empleo cubierto si no están en posición de acumular suficientes años de experiencia formal para una tener una pensión. Las agregaciones por edad y género de las respuestas de las encuestas para los otros cuatro países estudiados (no mostrados) son en general consistentes con los resultados para México y Brasil, con diferentes tipologías entre países.

GRÁFICO 2.11
Ganancia salarial generada por un movimiento voluntario hacia la informalidad en México



Fuentes: Encuesta Nacional de Microempresas, ligado a la Encuesta Nacional de Empleo Urbano, 1992; Maloney 1999.

Trabajo informal asalariado

Aunque muchas de las consideraciones acerca de por qué los trabajadores prefieren ser informales aplican igualmente para los informales asalariados, en general este sector muestra un componente mucho más grande de entrada involuntaria, lo que es consistente con la visión exclusionista. Hasta ahora, la información acerca de los asalariados informales era bastante escasa; los módulos de informalidad realizados en los cuatro países mencionados antes incluyeron componentes especialmente diseñados para este tipo de trabajadores.

El cuadro 2.9 sugiere que, en contraste con los autoempleados, la mayoría de trabajadores asalariados informales parece estar involuntariamente en sus trabajos, aunque no necesariamente haciendo turno para conseguir un empleo asalariado formal. La incapacidad para encontrar un mejor trabajo constituye una mayor proporción de las respuestas reportadas a las razones por las cuales los trabajadores encontraban en empleos asalariados informales, de lo que ocurre en los casos de los asalariados formales: 48,4% contra 22,4% en Argentina; 64% contra 32% en Bolivia; 43% contra 16% en Colombia; y 40% contra 22% en República Dominicana. Estas respuestas son consistentes con aquellas de los asalariados informales en Brasil 1990 (cuadro 2.10), para los cuales aproximadamente 70% preferiría tener un trabajo asalariado formal; sin embargo, debe tenerse algún cuidado al considerar estas respuestas ya que, como el capítulo 4 muestra, ésta fue una época de segmentación extrema en el mercado laboral brasileño.

Aunque la tradicional perspectiva de estar haciendo turno para encontrar un empleo goza de apoyo sustancial, son necesarias

algunas clarificaciones. Mientras es mayor que entre los asalariados formales, la incapacidad para encontrar que un trabajo asalariado formal mejor no es la respuesta abrumadoramente mayoritaria entre trabajadores asalariados informales. Por ejemplo, en el caso de República Dominicana, solamente 17% menciona esta razón cuando se le pregunta por la segunda razón principal. Esto explica por qué, como se muestra en el capítulo 3, la diferencia de 18 puntos porcentuales no impide a estos trabajadores reportar niveles semejantes de bienestar y satisfacción laboral que los empleados formales. Adicionalmente, mientras no hay respuestas similares disponibles para México, las tasas de búsqueda de trabajo, una medida de insatisfacción, son apenas un poco más altas que para los autoempleados predominantemente voluntarios.²³

Más importante aún, hay numerosas indicaciones de que mientras una mayoría de trabajadores asalariados informales en Argentina pueden de hecho estar haciendo turno para conseguir empleo asalariado formal, en los otros países muchos pueden inclinarse más hacia el empleo independiente, la mayor parte del cual es informal. Como se ilustra en el cuadro 2.9, la incapacidad para volverse independiente representa el 15% de las razones reportadas para estar en el empleo actual en Argentina y Bolivia, cifra similar a la de los asalariados formales. En contraste, en Colombia y República Dominicana, éstas representan alrededor del 40% de todas las respuestas, cerca de siete puntos más que para los asalariados formales. Adicionalmente, el cuadro 2.5 muestra que los asalariados informales tienen mayores tasas de preferencia general por el autoempleo que los formales asalariados: Bolivia (62 contra 41%); República Dominicana (57 contra

CUADRO 2.9
Distribución de las motivaciones/razones para estar en el empleo asalariado actual (porcentaje)

Motivo/razón	Argentina		Bolivia	Colombia	República Dominicana	
	Mencionada como relevante	Porcentaje de todas las respuestas	Razón principal	Razón principal	Razón principal	Razón secundaria
Asalariado formal						
No puede encontrar otro trabajo	50,7	22,4	31,7	16,2	21,5	9,4
El trabajo independiente es inestable	42,7	18,9	11,3	13,3	24,4	15,7
Menos responsabilidad	n.a.	n.a.	n.a.	0,7	1,0	5,0
Gana más que como independiente	29,3	12,9	15,1	24,8	16,8	26,9
Mejor movilidad, beneficios o perspectivas	69,3	30,6	n.a.	8,5	16,7	22,8
Imposibilidad de convertirse en independiente	25,5	11,2	15,0	33,7	17,4	17,3
Otro	8,9	3,9	26,9	2,9	2,3	3,0
Asalariado informal						
No puede encontrar otro trabajo	87,3	48,4	64,2	43,0	39,8	16,8
El trabajo independiente es inestable	23,5	13,0	4,5	6,4	20,0	13,1
Menos responsabilidad	n.a.	n.a.	n.a.	0,8	1,6	8,6
Gana más que como independiente	17,9	9,9	4,8	3,9	5,9	13,7
Mejor movilidad, beneficios o perspectivas	17,4	9,6	n.a.	2,3	7,5	13,9
Imposibilidad de convertirse en independiente	26,1	14,5	15,7	40,0	22,3	29,1
Otro	8,1	4,5	10,8	3,7	3,0	4,9

Fuentes: Arias y Bustelo (2007), Arias, Landa y Yáñez (2007), basado en encuesta de hogares, datos de 2005, 2006.

Nota: n. a. = No aplica.

a. Calculada la proporción de la frecuencia con la cual cada razón es informada respecto al número total de respuestas válidas en la muestra.

CUADRO 2.10

Razones reportadas para ser asalariado informal en Brasil (porcentaje de trabajadores)

¿Le gustaría dejar [su actual] trabajo por un trabajo con un contrato laboral firmado? (Asalariado informal)										
Respuesta	Hombres					Mujeres				
	Todos ^a	15 a 18 años	19 a 24 años	25 a 54 años	55-70 años	Todos ^a	15-18 años	19-24 años	25-54 años	55-70 años
No	30,3	22,8	25,0	31,8	55,3	37,4	25,5	28,5	43,5	70,1

Motivaciones para preferir un trabajo sin protección (Asalariado informal)										
Razón	Hombres					Mujeres				
	Todos ^a	15 a 18 años	19 a 24 años	25 a 54 años	55-70 años	Todos ^a	15-18 años	19-24 años	25-54 años	55-70 años
Gana más en trabajo actual	6,2	3,1	7,6	10,6	2,4	2,2	1,7	3,0	2,6	0,8
Necesidad de atender el hogar	0,2	0,2	0,0	0,1	0,0	18,2	4,7	9,5	25,7	24,3
Necesidad de tiempo para otras actividades	7,1	8,5	5,1	3,5	4,4	6,7	8,7	5,3	5,4	3,7
Satisfecho en el trabajo actual	67,1	74,1	74,7	68,7	57,1	60,3	73,6	71,6	55,6	47,6
No quiere comprometerse	9,8	6,6	8,3	10,8	16,6	7,8	6,7	7,7	7,1	13,7
No responde	9,7	7,6	4,3	6,2	19,5	4,8	4,6	2,9	3,6	9,8
Porcentaje de la muestras	56,0	9,7	9,6	20,3	5,9	44,0	6,1	6,8	22,3	4,2
Porcentaje de género	100,0	17,3	17,2	36,2	10,5	100,0	13,8	15,4	50,8	9,4

Fuente: Estimativos de los autores, basados en la *Pesquisa Nacional Amostra de Domicílios* 1990.

a. Considera a todos los trabajadores informales (incluyendo a personas menores de 15 años y mayores de 70 años) que respondieron a esta pregunta.

51%); y en Argentina (62 contra 57%). Por último, la mayoría de las “otras razones” reportadas por los informales asalariados para estar en su trabajo actual se relacionan con el ejercicio de su negocio, aprendizaje y flexibilidad.

Finalmente, hay claras diferencias a través de las características demográficas en la forma de percibir estar en el sector. El cuadro 2.10 desagrega las motivaciones por edad y género para los informales asalariados en Brasil. Los trabajadores más jóvenes muestran una inconformidad más alta con el ser informales asalariados, de alrededor del 80%. Entre tanto, la mitad de los trabajadores masculinos y 70% de las mujeres cercanas a la jubilación (55 y más) no muestra inclinación para moverse a trabajos asalariados formales. Esto puede surgir debido a aspectos relacionados con la calidad —siendo los trabajos formales demasiado exigentes para individuos de más edad (González de la Rocha 1994; Lorenzen, Selby y Murphy 1990), la percepción acerca del limitado efecto de contribuir aún más a las pensiones, o posiblemente la posibilidad de aprovechar los beneficios familiares a que tienen derecho sus hijos en edad prima ubicados en el sector formal.

Aún entre los trabajadores en edad prima, el 44% de las mujeres en edades entre 25 a 54 años se inclina a permanecer como informal asalariada y, entre éstas, nuevamente la flexibilidad para atender el hogar gana importancia con la edad para casarse (25%). Otra lógica aplica a los trabajadores domésticos, uno de los componentes principales de este grupo, aunque con algunas compensaciones. Las entrevistas con mujeres de clase obrera y pobre en Argentina revelan que no es poco común para las mujeres poco calificadas dejar los trabajos en el sector formal, que pueden ser mejor pagos para entrar (o regresar) al servicio doméstico, mencionando la flexibilidad, en términos de horas de laborales, perio-

dicidad de pago y la seguridad en términos de una fuente de ingreso de emergencia, redes para otras fuentes de empleo y una sensación general de conexión con el empleador (Geldstein 2000). Sin embargo, también se reporta que éste es un tipo de trabajo vulnerable, en el cual el abuso de los empleadores, el aislamiento, pocas oportunidades de organización y limitadas oportunidades de avanzar en la carrera son una realidad.

La insatisfacción de los trabajadores asalariados informales más jóvenes revela en el hecho de que pocos ven el sector como una carrera laboral. Sólo 2% de los trabajadores asalariados informales en Colombia, 5% en Bolivia, aproximadamente 10% en República Dominicana y 17% en Argentina, consideran su trabajo como una preparación para el empleo formal asalariado o como uno que ofrece mejores oportunidades de movilidad social. Estas percepciones son corroboradas ampliamente con las respuestas de los trabajadores no pagos en República Dominicana, donde aproximadamente 22% de ellos ve el trabajo no pago (siendo para el 73% de ellos este su primer trabajo) como una preparación para el futuro. Esto es sólo parcialmente consistente con el papel que adscriben al sector Hemmer y Mamel (1989), en el sentido de ser un medio de entrenamiento. En todo caso, en consistencia con los resultados previos para empresas mexicanas, el cuadro 2.11 muestra que la mayoría de los trabajadores no pagos están relacionados con el dueño y son pagos en especie, y que el apoyo a la familia es el motivo predominante para trabajar sin pago.

En resumen, mientras los asalariados informales tienen un componente mayoritario de trabajadores descontentos que corresponde a la más clásica perspectiva del sector como un lugar de preparación, se trata también de un sector heterogéneo y la

magnitud de cada subcomponente puede variar a través de los países y el tiempo. Todas las observaciones hechas anteriormente son relevantes aquí. El sector comprende trabajadores jóvenes posiblemente excluidos por las distorsiones laborales y regulatorias, y aquellos que están entrando a la fuerza de trabajo, los que buscan trabajos y se sienten frustrados por la falta de una historia laboral y por asimetrías de información en el mercado laboral y algunas mujeres que encuentran una mayor flexibilidad en los trabajos asalariados en microempresas. De nuevo, las distorsiones laborales o regulatorias que reducen el empleo asalariado formal no son los únicos factores que pueden estar detrás de la naturaleza en gran parte involuntaria del sector. La sección final de este capítulo examina más detalladamente las razones que llevan a que los trabajadores, en los dos sectores informales, estén sin protección para la vejez y de salud en sus trabajos.

Motivaciones de los trabajadores para carecer de protección para la vejez y de salud

Cuando se les pregunta explícitamente acerca de las razones para no tener beneficios pensionales y de seguro médico, una gran proporción de trabajadores asalariados informales reporta restricciones relativamente externas. Como se muestra en el cuadro 2.12, cuando a los asalariados informales en Argentina se les preguntó si carecían de beneficios de seguridad social debido a que sus empleadores no los ofrecían, o debido a que habían llegado a un acuerdo consensual para obtener ingresos más altos, el 95% dijo que era la primera razón. En Bolivia, enfrentados con un número más grande de opciones de respuesta, cerca del 42% de los asalariados informales mencionó su falta de conocimiento acerca de cómo funcionan las pensiones privadas, como la razón principal para estar fuera del sistema de seguridad social; una cuarta parte dijo que sus empleadores no ofrecían el beneficio y otro cuarto dijo que sus ingresos eran demasiado bajos. En Colombia, el 30% informó que sus empleadores no ofrecían el beneficio o que la mayoría de los trabajos disponibles eran como éste; el 56% dijo que sus ingresos eran demasiado bajos y sólo el 10% reportó razones que reflejaban una renuncia explícita. En República Dominicana, el 42% reportó similares restricciones del empleador o del mercado de trabajo (incluyendo un 5% que desconocía sus

derechos pensionales); el 23% argumentó tener ingresos insuficientes, pero una tercera parte efectivamente mencionó razones voluntarias. En los cuatro países, sólo una pequeña fracción (5 a 7%) dijo que la principal razón para no estar afiliado fue la expectativa de tener bajos beneficios o la falta de confianza en el sistema de seguridad social.

Igualmente, la mayor parte de los autoempleados informales aludieron a bajos ingresos o falta conocimiento como la razón principal para no contribuir al sistema de pensiones. El tener un ingreso insuficiente para pagar un plan de pensión fue reportado por tres cuartas partes de trabajadores independientes en Argentina y Colombia, la mitad en República Dominicana y un cuarto en Bolivia. Entre tanto, el 55% y 20% de los autoempleados informales en Bolivia y República Dominicana, respectivamente, argumentaron la falta de conocimiento acerca de cómo funcionan las pensiones privadas como la principal razón para no contribuir a la seguridad social. Entre 20% y 30% de los autoempleados informales que reportaron razones voluntarias explícitas, solamente del 6 al 8% en Colombia y República Dominicana y 15% en Bolivia, aludieron a bajos beneficios esperados o a la falta de confianza en el sistema de seguridad social como la principal razón para no estar afiliados. La mayoría de razones voluntarias reportadas en Colombia y República Dominicana fueron el confiar en su cónyuge o sus hijos para cubrir sus gastos de mantenimiento en la vejez, ser muy joven para preocuparse por ello y una preferencia a ganar más ahora y ahorrar por su propia cuenta. Sin embargo, una pequeña fracción (10% a 30%) de aquéllos en trabajos que no contribuyen a las pensiones en los cuatro países, informaron que utilizaban otros medios (por ejemplo, ahorros, inversión en activos) para prepararse para la vejez.

Es conveniente tener alguna precaución para analizar estas respuestas. Primero, es difícil distinguir la existencia de verdaderas restricciones de crédito de situaciones clásicas de miopía o inercia en la literatura convencional sobre pensiones. Turner y Verma (2007) muestran que de aquellos que eran elegibles para participar en los planes 401K en Estados Unidos pero no lo hicieron, el 40% respondió que no podían pagarlo. Sin embargo, estos trabajadores ganaban varias veces el orden de magnitud del ingreso de los trabajadores latinoamericanos. Adicionalmente, la afiliación automática aumentó sustancialmente su participación y muchos trabajadores que consideraban sus ingresos como muy restringidos no renunciaron, sugiriendo por tanto que para muchos las contribuciones eran, de hecho, bastante manejables. La explicación para esto es alguna mezcla de inercia y miopía. Sin embargo, determinar si los trabajadores informales en los países encuestados, aquí o en otros lugares de la región, harían el mismo o si aún optarían por renunciar a la informalidad, es algo que no puede saberse. Sin embargo, en varios países de la región, incluidos Chile y Uruguay y en menor grado Argentina, muchos trabajadores asalariados formales de bajo ingreso pueden contribuir a planes de pensiones. De hecho, como se muestra en el capítulo 3, los autoempleados dominicanos tienen ingresos medios similares a los de los trabajadores asalariados formales, sugiriendo que, en principio, las contribuciones al sistema deberían

CUADRO 2.11

Principal razón para trabajar sin compensación monetaria en República Dominicana (porcentaje de trabajadores)

Razón	Distribución
Aprender una profesión	8,5
Ayudar a la familia	62,4
Acumular experiencia para conseguir un mejor trabajo	13,4
Pagar una deuda al dueño de la empresa	1,3
Compensado con alimentación, vivienda o vestido	5,1
Compensado con pago parcial o completo de los estudios	2,8
Otro	6,5

Fuente: Estimativos de los autores, con base en datos de encuesta de empleo, 2006.

CUADRO 2.12

Las razones principales por las cuales el informal no contribuye a la seguridad social (porcentaje de trabajadores)

Razón	Argentina		Bolivia		Colombia		República Dominicana	
	Trabajadores asalariados	Independientes	Trabajadores asalariados	Independientes	Trabajadores asalariados	Independientes	Trabajadores asalariados	Independientes
Muy joven o muy lejano en el futuro	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	3,8	2,4	5,0	3,4
Prefiere mayores ingresos	4,5	1,7	n.a.	n.a.	1,7	1,3	11,8	1,8
Ingreso muy bajo	n.a.	76,0	25,4	26,0	55,8	74,8	22,9	51,2
No se justifica	n.a.	3,0	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	2,9	1,9
El empleador únicamente ofreció este empleo	95,5	n.a.	23,7	n.a.	11,8	0,6	21,0	n.a.
Falta de confianza	n.a.	4,3	6,9	15,4	2,0	6,2	2,4	5,6
Los trabajos son así	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	4,6	1,8	15,7	n.a.
Desconocía el derecho / podría contribuir	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	5,2	19,4
El empleador no lo requiere	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	13,4	1,3	n.a.	n.a.
Los hijos o la esposa cuidarán de él	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	0,3	2,1	0,6	10,1
Prefiere sus propios ahorros	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	0,8	2,5	4,3	2,3
No conoce cómo funciona el sistema	n.a.	n.a.	42,1	55,3	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
Otro	n.a.	15,0	1,9	3,3	5,8	6,9	8,3	4,5

Fuentes: Arias y Bustelo (2007), Arias, Landa y Yáñez (2007), con base en datos de Encuesta de Hogares, 2005, 2006.

Nota: n.a. = No aplica.

ser factibles. Por tanto, la respuesta de “carecer de ingreso” en estas encuestas no puede ser tomada por su valor reportado y se debería ver plausiblemente como un retiro del ahorro voluntario para la vejez, que combina una mezcla de incapacidad para hacerlo debido a dificultades económicas, inercia y miopía.

Segundo, aunque los bajos retornos esperados y la poca confianza en el sistema de pensiones no aparecen como las principales razones, esto no niega que muchos trabajadores en estos países pueden, de hecho, tener preocupaciones sobre la calidad y confiabilidad de los beneficios y servicios ordenados en los contratos laborales formales. Como se discute en el capítulo 8, otra evidencia proveniente de encuestas revela que la confianza y la satisfacción con las instituciones públicas son muy bajas y que en algunos casos se encuentran en retroceso, en estos y otros países en la región, y que este asunto podría cultivar una norma social de incumplimiento de los impuestos y las regulaciones. Mientras las respuestas en las encuestas indican que la percibida insuficiencia de beneficios no es un factor impulsor de primer orden para el estatus informal de los trabajadores, éstas no nos pueden decir si este factor podría ser un determinante secundario, pero significativo de la informalidad (por ejemplo, si el ingreso y la restricción de información no fueran efectivas).

El cuadro 2.13 muestra que las razones reportadas acerca de por qué los asalariados informales carecen de cobertura de seguro médico en Colombia y República Dominicana (los únicos dos países que recolectaron tales datos) refleja un mayor grado de elección voluntaria. Alrededor del 82% de trabajadores asalariados sin beneficios de pensión en Colombia y tres cuartos en República Dominicana no tienen cobertura de seguro de salud por sí mismos, en contraste con la casi completa cobertura de los asalariados formales. En los dos países una pequeña fracción de trabajadores asalariados informales (20% en Colombia, 11% en República Dominicana) informaron que el empleador no ofrecía

el beneficio como la principal razón y, de nuevo, una fracción significativa (23% y 46%, respectivamente) mencionaron ingresos muy bajos como la principal razón.

Entre aquellos que informan razones claras de renuncia, el 44% en Colombia dijo que tienen el beneficio a través de otro miembro de la familia o del régimen público subsidiado, y el 30% en República Dominicana informó un sinnúmero de razones que van desde preferir cubrir los costos de salud por su propia cuenta (10%), tener el beneficio a través de otro miembro de la familia (6%) y confiar en el sistema de salud pública (7%). En ambos países, menos del 5% informó baja cobertura o calidad de los servicios de salud como la principal razón para no estar afiliado.

Los bajos ingresos y la preferencia por otras alternativas también surgieron como las principales razones reportadas por los trabajadores independientes en Colombia y República Dominicana para carecer de cobertura de seguro médico. Entre 12% y 14% de trabajadores independientes sin planes de pensión en Colombia y República Dominicana tenía otro tipo de cobertura de salud, comparados con tres cuartos y dos tercios de los autoempleados formales, respectivamente. Alrededor de la mitad de los autoempleados informales en República Dominicana y la tercera parte en Colombia dijo que no tienen seguro médico, debido a que no pueden pagarlo, comparado con el 42% y 12% para autoempleados formales, respectivamente.

Alrededor del 54% de los autoempleados colombianos y 58% de los formales mencionaron contar con el beneficio a través de otro miembro de la familia o del servicio público subsidiado. Los autoempleados informales dominicanos reportaron un sinnúmero de razones, incluyendo la preferencia por cubrir los costos de salud por su propia cuenta (14%), la dependencia del sistema de salud pública (12%), falta de información acerca de cómo inscribirse (8%) y ser beneficiario de otro miembro de la familia (6%). Éstas son muy similares para los autoempleados formales, excep-

CUADRO 2.13

Principales razones por las cuales los trabajadores no contribuyen al seguro de salud (porcentaje de trabajadores)

Razón	Colombia			Dominicana República		
	Informal asalariado	Formal independiente	Informal independiente	Informal asalariado	Formal independiente	Informal independiente
Servicio de salud ineficiente / baja cobertura	0,4	1,1	1,0	1,1	1,0	1,0
Servicio de salud de baja calidad	0,4	4,3	0,6	1,6	0,0	1,1
Beneficiario a través de un familiar	44,0	57,9	53,7	6,0	19,0	5,6
Prefiere más altos ingresos	1,3	0,5	0,5	2,6	0,0	1,1
El empleador no lo ofrece	9,9	0,4	0,6	6,7	1,1	0,4
El empleador no lo requiere	10,0	0,5	1,2	4,7	0,0	0,8
No sabe cómo vincularse	0,6	0,1	1,0	4,0	11,5	7,7
Muy bajos ingresos	23,4	11,7	33,2	45,5	41,5	49,1
Situación temporal	2,3	0,4	0,9	4,6	1,8	2,8
Prefiere la auto cobertura	1,1	7,6	1,9	10,2	12,4	14,2
Tiene seguro privado	0,3	4,8	0,7	n.a.	n.a.	n.a.
Va a hospitales públicos	n.a.	n.a.	n.a.	6,7	7,1	11,5
Rechazo de compañía de seguros	n.a.	n.a.	n.a.	0,5	0,0	0,5
Otro	6,2	10,9	4,6	5,8	4,6	4,2

Fuentes: Arias y Bustelo (2007), Arias, Landa y Yáñez (2007), con base en datos de Encuestas de Hogares, 2005, 2006.

Nota: n.a. = No aplica.

to por su mayor dependencia a estar cubiertos a través de parientes. En ambos países, apenas el 2% informó que no estaba afiliado debido a la baja cobertura o mala calidad de los servicios de salud.

De nuevo, consideraciones similares a las mencionadas anteriormente aplican a la interpretación de las respuestas de “bajos ingresos” y a la baja proporción de trabajadores que mencionan fuertes preocupaciones por la calidad de servicios de salud. En este caso, la conducta de aversión al riesgo resulta ser relevante. El hecho de que muchos trabajadores recurran a la autocobertura o de que se encuentren satisfechos con la protección ofrecida por los servicios universales de salud, sugiere que éstos son juzgados como adecuados en comparación con los planes de seguros de salud provistos de manera privada, considerando el costo de estos últimos. De hecho, como el capítulo 3 muestra, la falta de cobertura de pensión y de salud no impide a los trabajadores informales en República Dominicana reportar niveles de satisfacción laboral iguales a aquéllos de los empleados asalariados formales.

Las implicaciones de política, de la significancia reportada de los bajos ingresos para las bajas coberturas de pensión y seguro de salud, dependen de interpretaciones alternativas. Si los trabajadores son incapaces de ahorrar para su jubilación debido a que se ven forzados a gastar completamente el ingreso para sus necesidades, forzarlos a ahorrar (a través de programas obligatorios de ahorros, tales como la seguridad social) puede reducir su bienestar durante los años de trabajo y, por tanto, algunos pilares de la seguridad social bien focalizados serían más convenientes. Sin embargo, en la medida en que este comportamiento refleja parcialmente miopía o inercia en la conducta de ahorro de algunos trabajadores para su jubilación, hay un papel importante para los programas que proporcionan incentivos para el ahorro voluntario. En cualquier caso, sea que los trabajadores terminen con insuficiente ahorro para la vejez, debido a que consumen “excesiva-

mente” durante sus años de ingreso o debido a que tienen un bajo potencial de ingresos de largo plazo, hay justificación para alguna intervención estatal orientada a influir en el ahorro de los individuos y en sus decisiones sobre jubilación, o para proporcionar una mínima protección ante la pobreza en la vejez mediante el aunamiento de esfuerzo a través del sistema fiscal. Estos temas se discuten con detalle en el capítulo 7.

Adicionalmente, la significancia de fallas de información y la disponibilidad de alternativas para sustituir los beneficios mandatorios, bien sea públicamente provistos o a través de medios privados, requiere atención de política. Es imprescindible asegurar un buen diseño de protección social y de sistemas de asistencia social para ayudar a aminorar el efecto distorsivo sobre el comportamiento de los individuos en el empleo, como se discute en el capítulo 7.

Finalmente, en la medida en que las decisiones de las empresas para operar informalmente son importantes factores determinantes de la informalidad de los trabajadores asalariados, como se discute en los capítulos 4 al 6, el mejor diseño y cumplimiento de las regulaciones laborales, fiscales y de negocios y los estímulos para las empresas para encontrar beneficios en la participación en las instituciones formales, tienen un papel importante que jugar para enfrentar el empleo informal.

Conclusiones

Este capítulo en primer lugar bosquejó varias enfoques conceptuales y empíricos para comprender la *razón de ser* del trabajador informal. Luego utilizó dos conjuntos de herramientas empíricas para comenzar a distinguir entre estos enfoques. El primer enfoque se movió más allá de las simples tabulaciones de las cantidades de trabajadores en los diferentes sectores, hacia el estudio de la dinámica de sus movimientos a través del mercado laboral y en

la exploración de lo que estas transiciones sectoriales nos pueden decir acerca de por qué los trabajadores están donde se encuentran. El segundo análisis dependió de las razones que los trabajadores dieron para estar en su trabajo actual con o sin protección social.

Tanto en los casos del informal asalariado como del autoempleado, existe evidencia de una sustancial heterogeneidad de motivos y características demográficas. Sin embargo, los caracteres de los dos sectores surgen como muy diferentes, proporcionando apoyo tanto a la naturaleza de exclusión como a la voluntaria del empleo informal.

La evidencia sobre los patrones de movilidad de los trabajadores y los motivos que informaron para estar en sus ocupaciones actuales, proporciona apoyo al punto de vista de que la mayoría de trabajadores independientes básicamente lo es voluntariamente y que asigna un valor significativo a los beneficios no monetarios del trabajo autónomo (aunque una importante fracción se comporta conforme a la visión tradicional de que el sector es un mercado de trabajo de último recurso). El autoempleo se concentra entre los trabajadores más viejos y no constituye un punto de entrada al mercado laboral.

Entre tanto, la mayoría de trabajadores asalariados informales parece ser de tipo involuntario, aunque también hay una significativa heterogeneidad de características (la mayoría son jóvenes) y motivos. Esto no implica necesariamente que ellos están esperando por un trabajo formal asalariado, que prefieren y es de mejor calidad. Aunque éste parece ser el caso para una mayoría en Argentina, una fracción significativa de los asalariados informales en los otros países se inclina más hacia el empleo independiente, la mayor parte del cual es informal, como su destino deseado.

El siguiente capítulo vuelve a esta pregunta y a la más general acerca del papel de los diferentes sectores a través del estudio, de si los trabajadores que han enunciado motivos voluntarios o involuntarios para estar en el empleo informal se encuentran en una situación consistente con el desempeño de sus ingresos y, en últimas, de su bienestar. El capítulo 4, acerca de la dinámica laboral, introduce evidencia adicional que explota la información sobre transiciones y patrones a través del ciclo de negocios para estudiar de manera más completa la naturaleza del sector informal.

Notas

1. El modelo Harris-Todaro (1970) es posiblemente la manifestación tradicional de esta perspectiva. Ver también Fields 1990; Peattie 1987; Portes y Schauflier 1993; Tokman 1992; y Turnham y Eröcal 1990.

2. Ver también Krebs y Maloney (1999), para un modelo de salarios de eficiencia aplicado a México.

3. Schneider y Enste (2000) ligaron los conceptos de "escape" y "voz" de Hirschman a las causas de la economía informal, pero su énfasis fue en el *escape* determinado por el deseo de evitar enfrentarse con excesivas cargas estatales, antes en la insuficiencia percibida de los beneficios que la formalidad implica.

4. Fields (1990) argumenta a favor de los dos estratos, con una minoría situada en el superior que es voluntaria y próspera. Yamada

(1996), Maloney (1999), Saavedra y Chong (1999) y Mondino y Montoya (2002) han argumentado, a partir de evidencias de Perú, México, Brasil y Argentina, que la mayoría de los autoempleados informales son voluntarios.

5. Las entrevistas hechas por los sociólogos Balán, Browning y Jelin (1973), en México, sugieren que la escasez de oportunidades de promoción en un escalafón rígido (escala de trabajos determinada por la antigüedad) puede hacer del autoempleo informal el último recurso para un avance adicional.

6. De hecho, aún en Estados Unidos, algunos trabajadores abandonan las empresas grandes para abrir su propio negocio, tomando la responsabilidad de seguro médico y pensiones por medios privados o independientes.

7. La proporción de hogares que reciben ayuda económica de parientes en otros hogares es de 38% en España y 11% en Italia, contra 1% en el Reino Unido y 6% en Estados Unidos.

8. Maloney (1999) estandarizó las probabilidades tanto con la rotación inicial como con el tamaño final del sector. Bosch y Maloney (2005) estandarizaron con respecto a las separaciones iniciales.

9. Como ejemplo, ampliamente replicado en las otras encuestas, la Encuesta Nacional de Empleo Urbano (Eneu) en México muestra que las transiciones hacia el autoempleo desde otros sectores pagos, ocurren de cuatro a seis años después de que las transiciones hacia el trabajo asalariado formal o informal, generando una edad media ocho años mayor que la del siguiente sector más cercano (ver Maloney 1999; Maloney y Aroca 1999).

10. Ver López-Castaño (1990) en Colombia y Fields (1990) y Peattie (1982), que encuentran la tendencia a que los empleados de empresas grandes las dejen para abrir sus propios negocios. Aroca y Maloney (1997) encuentran confirmación de esto en un análisis con datos de panel rotativos de tipo logit para México.

11. Esta versión mezclada es planteada por González de la Rocha (1994), sociólogo de Guadalajara, quien argumenta que, para muchos trabajadores mayores, el autoempleo proporciona una red de protección, ofreciendo ocupaciones inseguras (tales como los servicios) en los cuales la edad no es una limitación, después de que han sido expulsados del sector manufacturero formal o de los servicios formales, en tanto que sugiere algún grado de movimiento voluntario, por el hecho de que los hombres más viejos pueden encontrar también el ritmo del trabajo industrial (formal) demasiado arduo y dejar tales trabajos. La perspectiva voluntaria es enfatizada por los antropólogos Selby, Murphy y Lorenzen (1990) quienes notan la "sorprendente deseabilidad por los empleos del sector informal, como la base para la estrategia generadora de ingresos de un hogar, especialmente para los hogares más pobres y más viejos con menores calificaciones educativas" (p. 144).

12. Fajnzylber, Maloney y Rojas (2006) encuentran que las empresas mexicanas tienen tasas de mortalidad de la misma magnitud de las que encontraron para Estados Unidos Evans y Leighton (1989); la tasa de 18% de salida del trabajo (medida como una fracción de trabajadores autoempleados que se mueven hacia el trabajo asalariado) es comparable con el 14% a lo largo del año. Esto es consistente con las más altas tasas de entrada como fracción de trabajadores asalariados, que promedia en el 8% en México comparado con el 4% encontrado por Evans y Leighton (1989) para Estados Unidos. Entre los trabajadores jóvenes de 20 a 28 años, las tasas de fracasos son aproximadamente equivalentes al 50%, mientras para trabajadores en edad prima, de 31 a 35 años, las tasas de fracasos son aproximadamente equivalentes al 20%. Ver también Levenson y Maloney (1996).

13. Mientras que los hallazgos mencionados anteriormente no descartan la discriminación contra las mujeres casadas o aquellas con hijos si, por ejemplo, un empleador teme que las mujeres sean más proclives al ausentismo laboral por períodos largos (Chant 1992), una evidencia posterior favorece la idea de que muchas de ellas escogen el autoempleo sobre la base de sus deseables características. De hecho, evidencias de Argentina, México, Costa Rica y Brasil muestran que, cuando se desagrega el autoempleo por sectores, emerge un claro subgrupo de madres jóvenes, junto con los subgrupos de nuevos empresarios, propietarios de negocios familiares y aquellos que no pueden encontrar trabajo en otro lugar. Las respuestas motivacionales discutidas más adelante proporcionan una mayor credibilidad a estas conclusiones.

14. Balán, Browning y Jelin (1973) notan que, en México, este período de vida para trabajadores jóvenes es uno de "búsqueda" y de ensayo de varias posibles elecciones de vida.

15. Esto es consecuente con los hallazgos de que el determinante más importante acerca de si una niña informa estar comenzando a trabajar en México, es si su madre abrió una microempresa (Cunningham y Maloney 2001).

16. Este tema es muy similar a los argumentos y conclusiones de la literatura sobre la importancia de la reincidencia del desempleo para las duraciones en éste. Ver, por ejemplo, Clark y Sommers (1979) y Akerlof y Main (1980) para Estados Unidos y Galiani y Hopenhayn (2003) para Argentina.

17. Notar que los datos de proporciones en el gráfico 2.4 no son directamente comparables con las probabilidades de transición "brutas" presentadas en la primera barra de cada par de barras en el gráfico 2.4, debido a que las primeras están calculadas tomando el número total de trabajadores en cada grupo ocupacional y de edad como denominadores, mientras que las últimas están divididas por el número total de trabajadores.

18. Estos resultados son bastante cercanos a los hallados por Gottschalk y Maloney (1985) que encuentran que aproximadamente 70% de los cambios de trabajo en Estados Unidos son voluntarios. Puesto de otra forma, las tasas implícitas de entrada involuntaria al autoempleo serían normales para los estándares de una economía de mercado de tipo industrial y flexible.

19. Los datos de las encuestas para otros países son en general consistentes. Por ejemplo, Itzigsohn (2000) reporta que la mayoría de los empresarios informales en Costa Rica y República Dominicana prefirieron sus trabajos a ser empleados formales en una zona especial de exportaciones. En Paraguay, sólo 28% de aquéllos en el sector informal declaró el deseo de cambiar de ocupación (DGE 1998). En Guatemala, sólo 31% de trabajadores independientes informales desean ser empleados formales (CIEN 2006).

20. Estos datos provienen de encuestas con las mismas o muy similares preguntas acerca de las preferencias por el autoempleo, en comparación con el trabajo asalariado para la población adulta (empleada) de los países.

21. De manera interesante, la proporción de trabajadores independientes formales que son involuntarios es sólo 15% en Argentina y República Dominicana, pero 35% en Bolivia y 54% en Colombia.

22. Este nivel desproporcionadamente alto de ingresos de jóvenes que reportan estar complementando sus ingresos tiene sentido, dado que alrededor de 2,5% de las mujeres en edades de 15 a 18 años son cabeza de hogar, mientras el 30% está en la siguiente categoría.

23. De igual forma, entre los trabajadores asalariados informales en Paraguay el porcentaje que busca un mejor trabajo fue sólo ligeramente más alto que el de autoempleados, 32% (DGE 1998).

Referencias

- Akerlof, G. y B. Main. 1980. "Unemployment Spells and Unemployment Experience". *American Economic Review* 71 (5): 885-93.
- Amaral, P. y E. Quintin. 2006. "A Competitive Model of the Informal Sector". *Journal of Monetary Economics* 53 (7): 1541-53.
- Arriagada, I. 1998. "The Urban Female Labour Market in Latin America: The Myth and the Reality". Informe LC/L 1034-P/I, Cepal, Santiago, Chile.
- Arias, Omar y Monserrat Bustelo. 2007. "Profiles and Dynamics of Informal Employment in Latin America". Fotocopia. Banco Mundial, Washington, DC.
- Arias, Omar, Fernando Landay Patricia Yáñez. 2007. "Movilidad Laboral e Ingresos en el Sector Formal e Informal de Bolivia". Documento de trabajo, Udape, La Paz, Bolivia.
- Aroca, Patricio y William Maloney. 1997. "Logit Analysis in a Rotating Panel Context and an Application to Self-employment Decisions". Documento de trabajo del Banco Mundial 2069, Banco Mundial, Washington, DC.
- Banco Mundial. 2007. *Argentina: Poverty Assessment. Informal Employment in Argentina: Toward Understanding Its Causes and Consequences*. Washington, DC: Banco Mundial.
- Balán, J., H. L. Browning, E. Jelin. 1973. "Men in a Developing Society". Fotocopia. Institute of Latin American Studies, University of Texas, Austin.
- Barr, A. y T. Packard. 2000. "Revealed and Concealed Preferences in the Chilean Pension System: An Experimental Investigation". Documento de discusión 53, Department of Economics, Oxford University, Inglaterra.
- Becker, G. S. 1991. *A Treatise on the Family*. Edición ampliada. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Bentolila, S. y A. Ichino. 2000. "Unemployment and Consumption: Are Job Losses Less Painful near the Mediterranean?" Documento de discusión 2539, Centre for Economic Policy Research, Londres.
- Bewley, T. F. 1999. *Why Wages Don't Fall during a Recession*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Blanchflower, D. G. 2004. "Self-employment: More May Not Be Better". *Swedish Economic Policy Review* 11 (2): 15-74.
- Blanchflower, D. G. y A. J. Oswald. 1998. "What Makes an Entrepreneur?" *Journal of Labor Economics* 16 (1): 26-60.
- Blanchflower, D. G., A. J. Oswald y A. Stutzer. 2001. "Latent Entrepreneurship across Nations". *European Economic Review* 45: 680-91.
- Blau, D. 1987. "A Time-Series Analysis of Self-Employment in the United States". *Journal of Political Economy* 95 (3): 445-67.
- BLS (Bureau of Labor Statistics, U.S. Department of Labor). 1991. *Bureau of Labor Statistics News* 92-386.
- Bosch, M. y W. F. Maloney. 2005. "Labor Market Dynamics in Developing Countries: Comparative Labor Markets Analysis Using Continuous Time Markov Processes". Documento de trabajo sobre investigación de políticas 3583, Banco Mundial, Washington, DC.
- . 2007. "Comparative Analysis of Labor Market Dynamics and Informality in Developing Countries". Fotocopia. Banco Mundial, Washington, DC.
- Botero, J., S. Djankov, R. La Porta y F. López-de-Silanes. 2004. "The Regulation of Labor". *Quarterly Journal of Economics* 119 (4): 1339-82.

- Carneiro, P., J. Heckman y E. Vytlačil. 2005. "Understanding What Instrumental Variables Estimate: Estimating Marginal and Average Returns to Education". Fotocopia. University of Chicago.
- Carr, M., M. Chen y J. Tate. 2000. "Globalization and Home-based Workers". *Feminist Economics* 6 (3): 123-42.
- Chant, S. 1991. *Women and Survival in Mexican Cities: Perspectives on Gender, Labour Markets and Low-Income Households*. Manchester, Inglaterra: Manchester University Press.
- . ed. 1992. *Gender and Migration in Developing Countries*. Londres: Belhaven Press.
- Chen, M., J. Sebstad y L. O'Connell. 1999. "Counting the Invisible Workforce: The Case of Home-based Workers". *World Development* 27 (3): 603-10.
- CIEN (Centro de Investigaciones Económicas Nacionales). 2006. *Economía Informal: Superando las barreras de un Estado excluyente*. Ciudad de Guatemala, Guatemala.
- Clark, K. y L. H. Summers. 1979. "Labour Market Dynamics and Unemployment: A Reconsideration". *Brookings Papers on Economic Activity* 1: 13-60.
- Cunningham, W. 2000. "Mexican Female Small Firm Ownership: Motivations, Returns, and Gender". Fotocopia. ICSPP-Gender, Banco Mundial, Washington, DC.
- . 2007. "Minimum Wages and Social Policy: Lessons from Developing Countries". Fotocopia. Banco Mundial, Washington, DC.
- Cunningham, W., R. García-Verdú, L. McGinnis y C. Tesliuc. 2007. *The Promise of Youth: Policy for Youth at Risk in Latin America and the Caribbean*. Washington, DC.: Banco Mundial.
- . 2001a. "Breadwinner Versus Caregiver: Labor Force Participation and Sectoral Choice over the Mexican Business Cycle". En: *The Economics of Gender in Mexico: Family, Work, State, and Market*, ed. E. G. Katz and M. C. Correia, 85-132. Washington, DC: Banco Mundial.
- . 2001b. "Sectoral Allocation by Gender of Latin American Workers over the Liberalization Period of the 1990s". Documento de trabajo sobre investigación de políticas 2742, Banco Mundial, Washington, DC.
- Cunningham, W. y W. F. Maloney. 2001. "Heterogeneity among Mexico's Microenterprises: An Application of Factor and Cluster Analysis". *Economic Development and Cultural Change* 50 (1): 131-56.
- Cunningham, W. y C. Ramos. 2001. "The Home as the Factory Floor: Home-based Work in Latin America". Fotocopia. ICSPP-Gender, Banco Mundial, Washington, DC.
- Dávila Capalleja, E. 1994. "Regulaciones laborales y mercado de trabajo en México". En: *Regulación del Mercado de Trabajo en América Latina*, ed. G. Márquez. San Francisco: Centro Internacional para el Desarrollo Económico.
- De Paula, A. y J. Scheinkman. 2006. "The Informal Sector". Fotocopia. University of Pennsylvania, Philadelphia.
- De Soto, H. 1989. *The Other Path. The Invisible Revolution in the Third World*. Nueva York: Basic Books.
- DGE (Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos). 1998. "Sector Informal". Cuestión Integrada de Hogares, 1997/1998, Paraguay.
- Djankov, S., R. La Porta, F. López-de-Silanes y A. Shleifer. 2002. "The Regulation of Entry". *Quarterly Journal of Economics* 117 (1): 1-37.
- Duryea, S., G. Márquez, C. Pages y S. Scarpetta. 2006. "For Better or for Worse? Job and Earnings Mobility in Nine Developing and Emerging Economies". Fotocopia. Inter-American Development Bank, Washington, DC.
- Esfahani, H. y D. Salehi-Isfahani. 1989. "Effort Observability and Worker Productivity: Towards an Explanation of Economic Dualism". *Economic Journal* 99 (junio): 818-36.
- Evans, D. S. y B. Jovanovic. 1989. "An Estimated Model of Entrepreneurial Choice under Liquidity Constraints". *Journal of Political Economy* 97 (4): 808-27.
- Evans, D. S. y L. S. Leighton. 1989. "Some Empirical Aspects of Entrepreneurship". *American Economic Review* 79 (3): 519-35.
- Fajnzylber, P., W. F. Maloney y G. V. Montes Rojas. 2006. "Microenterprise Dynamics in Developing Countries: How Similar Are They to Those in the Industrialized World? Evidence from Mexico". *World Bank Economic Review* 20 (3): 389-419.
- Fields, G. S. 1990. "Labor Market Modelling and the Urban Informal Sector: Theory and Evidence". En: *The Informal Sector Revisited*, ed. D. Turnham, B. Salome y A. Schwartz. París: OCDE.
- Fortin, B., N. Marceau y L. Savard. 1997. "Taxation, Wage Controls and the Informal Sector". *Journal of Public Economics* 66: 293-312.
- Galiani, S. y H. Hopenhayn. 2003. "Duration and Risk of Unemployment in Argentina". *Journal of Development Economics* 71 (1): 199-212.
- Galiani, S. y F. Weinschelbaum. 2006. "Modeling Informality Formally: Households and Firms". Fotocopia. Banco Mundial, Washington, DC.
- Gasparini, L. y L. Tornarolli. 2006. "Labor Informality in Latin America and the Caribbean: Patterns and Trends from Household Survey Microdata". Fotocopia. Banco Mundial, Washington, DC.
- Geldstein, R. 2000. "Non-labor Market Coping Strategies in Argentina". Fotocopia. ICSPP-Gender, Banco Mundial, Washington, DC.
- González de la Rocha, M. 1994. *The Resources of Poverty: Women and Survival in a Mexican City*. Oxford, Inglaterra: Blackwell.
- Gottschalk, P. y T. Maloney. 1985. "Involuntary Terminations, Unemployment, and Job Matching: A Test of Job Search Theory". *Journal of Labor Economics* 3 (2): 109-23.
- Harris, J. R. y M. P. Todaro. 1970. "Migration, Unemployment, and Development: A Two-Sector Analysis". *American Economic Review* 60 (1): 126-42.
- Hart, K. 1972. *Employment, Income and Inequality: A Strategy for Increasing Productive Employment in Kenya*. Ginebra: OIT.
- Heckman, J. y G. Sedlacek. 1985. "Heterogeneity, Aggregation, and Market Wage Functions: An Empirical Model of Self-selection in the Labor Market". *Journal of Political Economy* 93 (6): 1077-125.
- Hemmer, H. y C. Mannel. 1989. "On the Economic Analysis of the Urban Informal Sector". *World Development* 17 (10): 1543-52.
- Hibbs, D. A. Jr. y V. Piculescu. 2006. "Tax Toleration and Tax Evasion: Why Firms Enter the Unofficial Economy". Documento de trabajo en economía 173, Department of Economics, Göteborg University, Suecia.
- Hirschman, A. O. 1970. *Exit, Voice, and Loyalty: Responses to Decline in Firms, Organizations, and States*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Itzigsohn, J. 2000. "Immigration and the Boundaries of Citizenship: The Institutions of Immigrants' Political Transnationalism". *International Migration Review* 34 (4): 1126-55.
- Jelin, E., M. Mercado y G. Wyczykier. 2001. "Home Work in Argentina: Boosting Employment Through Small Enterprise Develop-

- ment". Documento de trabajo 6, Series on Homeworkers in the Global Economy, OIT, Ginebra.
- Jimeno, J. y D. Rodríguez Palenzuela. 2003. "Youth Unemployment in the OECD: Demographic Shifts, Labour Market Institutions and Macroeconomic Shocks". Documento de trabajo 19, European Network of Economic Policy Research Institutes, Bruselas.
- Jovanovic, B. 1982. "Selection and Evolution of Industry". *Econometrica* 50 (3): 649-70.
- Krawczyk, M. 1993. "Women in the Region: Major Changes". *Eclac Review* 49: 7-19.
- Krebs, T. y W. F. Maloney. 1999. "Quitting and Labor Turnover: Microeconomic Evidence and Macroeconomic Consequences". Documento de trabajo sobre investigación de políticas 2068, Banco Mundial, Washington, DC.
- Kugler, A. y M. Kugler. 2003. "The Labor Market Effects of Payroll Taxes in a Middle-Income Country: Evidence from Colombia". IZA Documento de discusión 852, Institute for the Study of Labor, Bonn, Alemania.
- Levenson, A. R. y W. Maloney. 1996. "Modeling the Informal Sector: Theory and Empirical Evidence from Mexico". Fotocopia. University of Illinois, Chicago.
- . 1998. "The Informal Sector, Firm Dynamics and Institutional Participation". Documento de trabajo sobre investigación de políticas 1988, Banco Mundial, Washington, DC.
- Levy, S. 2006. "Productividad, crecimiento y pobreza en México: ¿Qué sigue después de Progresar-Oportunidades?" Fotocopia. Banco Mundial, Washington, DC.
- Loayza, N. 1994. "Labor Regulations and the Informal Economy". Documento de trabajo sobre investigación de políticas 1335, Banco Mundial, Washington, DC.
- . 1996. "The Economics of the Informal Sector: A Simple Model and Some Evidence from Latin America". *Carnegie-Rochester Conference Series on Public Policy* 45: 129-62.
- López-Castaño, H. 1990. "Inestabilidad laboral y ciclo de vida en Colombia". *Coyuntura Económica* 20 (1): 173-91.
- Lucas, R. E., Jr. 1978. "On the Size Distribution of Business Firms". *Bell Journal of Economics* 9 (2): 508-23.
- MacIsaac, D. y M. Rama. 1997. "Do Labor Market Regulations Affect Labor Earnings in Ecuador?" *Journal of Labor Economics* 15 (3): 36-65.
- . 2001. "Mandatory Severance Pay: An Assessment of Its Coverage and Effects in Peru". Documento de trabajo sobre investigación de políticas 2626, Banco Mundial, Washington, DC.
- Maloney, W. F. 1999. "Does Informality Imply Segmentation in Urban Labor Markets? Evidence from Sectoral Transitions in Mexico". *Banco Mundial Economic Review* 13: 275-302.
- . 2004. "Informality Revisited". *World Development* 32 (7): 1159-78.
- Maloney, W. F. y P. Aroca. 1999. "Logit Analysis in a Rotating Panel Context and an Application to Self-employment Decisions". Documento de trabajo 2069, Banco Mundial, Washington, DC.
- . 2007. "Labor Market Dynamics in Latin America: Evidence from Argentina, Brazil and Mexico". Fotocopia. Banco Mundial, Washington, DC.
- Maloney, W. F. y J. N. Núñez. 2002. "Measuring the Impact of Minimum Wages, Evidence from Latin America". En: *Law and Labor Markets*, ed. J. Heckman y C. Pages. Chicago: University of Chicago Press.
- Mondino, G. y S. Montoya. 2002. "The Effects of Labor Market Regulations on Employment Decisions by Firms. Empirical Evidence for Argentina". En: *Law and Employment: Lessons from Latin America and the Caribbean*, ed. J. Heckman y C. Pages. Chicago: University of Chicago Press.
- Morduch, J. 1999. "Between the Market and State: Can Informal Insurance Patch the Safety Net?" *World Bank Research Observer* 14: 187-207.
- OIT. 1995. *World Employment*. Ginebra.
- Packard, T. 2002. "Pooling, Saving and Prevention: Mitigating Old Age Poverty in Chile". Documento de trabajo sobre investigación de políticas 2849, Banco Mundial, Washington, DC.
- Peattie, L. 1982. "What Is to Be Done with the 'Informal Sector'? A Case Study of Shoe Manufacturers in Colombia". En: *Towards a Political Economy of Urbanization in Third World Countries*, ed. H. Safa. Delhi: Universidad de Oxford.
- . 1987. "An Idea in Good Currency and How It Grew: The Informal Sector". *World Development* 15 (7): 851-60.
- Portes, A., M. Castells y L. A. Benton, eds. 1989. *The Informal Economy: Studies in Advanced and Less Developed Economies*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Portes, R. y R. Schauffler. 1993. "Competing Perspective on the Latin American Informal Sector". *Population and Development Review* 19 (1): 33-59.
- Prugl, E. y I. Tinker. 1997. "Microentrepreneurs and Homeworkers: Convergent Categories". *World Development* 25 (9): 1471-82.
- Rauch, J. E. 1991. "Modelling the Informal Sector Formally". *Journal of Development Economics* 35: 33-47.
- Roberts, B. D. 1991. "Employment Structure, Life Cycle, and Life Chances: Formal and Informal Sectors in Guadalajara". En: *The Informal Economy: Studies in Advanced and Less Developed Economies*, ed. A. Portes, M. Castells y L. A. Benton. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Rosen, S. 1981. "The Economics of Superstars". *American Economic Review* 71: 845-58.
- Saavedra, J. y A. Chong. 1999. "Structural Reform, Institutions and Earnings: Evidence from the Formal and Informal Sectors in Urban Peru". *Journal of Development Studies* 35 (4): 95-116.
- Schneider, F. y D. H. Enste. 2000. "Shadow Economies: Size, Causes and Consequences". *Journal of Economic Literature* 38 (1): 77-114.
- Sedlacek, G. L., R. Paes de Barros y S. Varandas. 1990. "Segmentação e Mobilidade No Mercado de Trabalho: A Carteira de Trabalho em São Paulo". *Pesquisa e Planejamento Econômico*, 20(1): 87-104.
- . 1995. "Segmentação e Mobilidade no Mercado de Trabalho Brasileiro". Documento inédito.
- Selby, H., A. Murphy y S. Lorenzen. 1990. *The Mexican Urban Household, Organizing for Self-Defense*. Austin: University of Texas Press.
- Shapiro, C. y J. Stiglitz. 1984. "Equilibrium Unemployment As a Worker Discipline Device". *American Economic Review* 74: 433-44.
- Stiglitz, J. E. 2000. "Formal and Informal Institutions". En: *Social Capital: A Multifaceted Perspective*, ed. P. Dasgupta and I. Serageldin. Washington, DC: Banco Mundial.
- Straub, S. 2005. "Informal Sector: The Credit Market Channel". *Journal of Development Economics* 78: 299-321.
- Tokman, V. 1992. *Beyond Regulation: The Informal Economy in Latin America*. Boulder, CO: Lynne Rienner.
- Tomei, M. 2000. "Home Work in Selected Latin American Countries: A Comparative Overview". Fotocopia. OIT, Ginebra.

- Turner, J. y S. Verma. 2007. "Why Some Workers Don't Take 401(K) Plan Offers: Inertia Versus Economics". Documento de trabajo 56/07, Center for Research on Pensions and Welfare Policies, Moncalieri, Italia.
- Turnham, D. y D. Eröcal. 1990. "Unemployment in Developing Countries, New Light on an Old Problem". Documento técnico, OCDE, París.
- WIEGO (Women in Informal Employment: Globalizing and Organizing). 2000. "Women in the Informal Economy," disponible en <http://www.wiego.org>.
- Yamada, G. 1996. "Urban Informal Employment and Self-employment in Developing Countries: Theory and Evidence". *Economic Development and Cultural Change* 44 (2): 289-314.

CAPÍTULO 3

Informalidad, ingresos y bienestar

RESUMEN: Con base en un examen de las diferencias en ingresos y en el bienestar autocalificado, este capítulo brinda apoyo tanto a la naturaleza de “exclusión” como a la “voluntaria” del empleo informal, sugeridas en el capítulo 2, a través de las motivaciones reportadas por los trabajadores para ser informales. Las evaluaciones del ingreso y el bienestar apoyan el punto de vista de que la mayoría de trabajadores independientes son esencialmente de tipo voluntario y que asignan un valor significativo a los beneficios no pecuniarios del trabajo autónomo, mientras que la mayoría de trabajadores asalariados informales tienden a ser excluidos de trabajos más deseables tanto en el sector formal asalariado como en el independiente. Sin embargo, los datos previenen acerca de las generalizaciones simples. Ambos grupos exhiben una importante heterogeneidad y los datos para República Dominicana muestran que tanto los autoempleados informales como los asalariados informales se encuentran en un nivel de bienestar comparable al de los trabajadores asalariados formales, mientras que en Colombia ambos grupos informales muestran niveles de satisfacción mucho más bajos con sus actuales empleos. En tanto que aparentemente hay dos niveles del empleo informal, diferentes características y áreas grises desdibujan las conclusiones universales acerca de quiénes son, qué determina su tamaño relativo y las implicaciones de bienestar de cada nivel.

EL PRIMER CAPÍTULO ILUSTRÓ LA CONSIDERABLE HETEROGENEIDAD de los trabajadores informales en la región y la forma como, en promedio, tienden a enfrentar una significativa desventaja de ingresos. El capítulo 2 discutió las diferentes hipótesis que tratan de explicar la *razón de ser* del trabajador informal y sus implicaciones con respecto a la calidad relativa de los trabajos formales e informales. Este capítulo desarrolla una investigación más a fondo de las características asociadas con la propensión de los trabajadores a ser informales y la variabilidad en los diferenciales de ingreso y bienestar asociados con el trabajo informal, haciendo una distinción clara entre trabajadores informales asalariados e independientes. ¿Quiénes son los trabajadores (asalariados e independientes) informales? ¿Implica el empleo informal en sí mismo ingresos más bajos— esto es, reciben los trabajadores informales un menor pago por el mismo trabajo? ¿Son todos los trabajos informales “malos trabajos” en términos de implicar más bajo ingreso dadas las habilidades de los trabajadores, o encuentran algunos individuos nichos en el empleo informal que son más apropiados para sus habilidades, preferencias y situación? ¿Lleva el trabajo informal hacia un bienestar individual más bajo, o com-

piensan parcialmente las características no pecuniarias de los empleos informales (por ejemplo, flexibilidad, autonomía) los ingresos más bajos? Este capítulo examina estas preguntas, a partir de los análisis hechos sobre las encuestas de hogares realizadas en Argentina, Bolivia, Colombia y República Dominicana para ilustrar estos temas en una variedad de contextos nacionales. El capítulo describe primero las características de los trabajadores, los empleos y las empresas que afectan la propensión hacia el empleo informal (aproximado por la falta de cobertura pensional). Luego examina si los trabajadores informales reciben el mismo salario por el mismo trabajo a lo largo de la escala de remuneración y qué fracción de las brechas de ingresos informal-formales resulta a partir de diferencias en las características de los trabajadores, y cómo éstas son recompensadas en el mercado laboral, incluyendo diferencias en los retornos al capital humano (educación o experiencia laboral). Finalmente, el capítulo examina la autocalificación del bienestar que hacen los trabajadores (la propensión a considerarse a sí mismos pobres), y las respuestas a la satisfacción laboral como más completos indicadores que permiten evaluar las diferencias del bienestar entre trabajadores en empleos formales e informales, así como la significación de las características no pe-

cuniarias de los empleos (esto es, flexibilidad, autonomía, estabilidad/movilidad) en la participación sectorial de varios trabajadores (por ejemplo, mujeres/hombres, calificados/no calificados).

Diferenciales compensadores, ventaja comparativa y trabajo informal

Como se discutió en el capítulo 2, la naturaleza del empleo informal ha sido examinada principalmente a través de dos perspectivas: la visión de “exclusión” y la “voluntaria”. En la visión de exclusión, los trabajadores preferirían los beneficios de los trabajos formales, pero son excluidos de éstos debido a la segmentación del mercado laboral. La última ha estado tradicionalmente ligada a rigideces institucionales, pero —de nuevo— puede surgir del dualismo económico, las barreras a la movilidad laboral (geográficas o de información), salarios de eficiencia, o evasión coordinada de impuestos a las ventas y a la nómina. En contraste, la visión voluntaria sugiere que los trabajos informales esencialmente reflejan decisiones implícitas de los trabajadores, dadas sus preferencias, habilidades, costos y beneficios de la formalidad y la disponibilidad de otros medios de protección social; los últimos, a su vez, siendo una función de la calidad de las políticas e instituciones existentes en el país. Como se mencionó anteriormente, ambas visiones tienen un potencial poder explicativo para entender la naturaleza de la informalidad en la región de América Latina y el Caribe.

La literatura sobre temas laborales acerca de los diferenciales compensadores y las elecciones ocupacionales, basada en las ventajas comparativas de los trabajadores, proporciona un marco analítico que incluye estas dos visiones aparentemente irreconciliables. La idea básica, planteada primero por Adam Smith (1876, p. 111), es que los salarios pagados a diversos tipos de trabajo deben, en general, igualar el total de las *ventajas y desventajas*, pecuniarias y no pecuniarias y que los trabajadores eligen las ocupaciones que les generan la ventaja neta más alta dados sus gustos y habilidades. Ésta es la piedra angular de la literatura contemporánea sobre la ventaja comparativa en el mercado laboral como un determinante de las decisiones ocupacionales, las inversiones en capital humano y el desempeño en los ingresos (Carneiro, Heckman y Vytlačil 2001; Heckman y Sedlacek 1985; Rosen 1981).

De acuerdo con esto, los individuos escogen los trabajos que mejor se acomodan a sus preferencias y rangos específicos de talentos, incluyendo sus habilidades cognitivas, sociales y mecánicas. Los trabajos que son más deseables (debido a ventajas tales como beneficios adicionales, estabilidad, seguridad, autonomía y flexibilidad), o que requieren habilidades relativamente comunes, deberían tener *salarios más bajos* que el promedio; en tanto, ocupaciones que son menos deseables o demandan habilidades más escasas deberían pagar *más altos* salarios. Un mercado laboral competitivo determina un salario implícito (hedónico) para cada tipo de trabajo y se equilibra cuando la movilidad laboral lleva a un conjunto relativo de salarios que hace a los trabajadores indiferentes con respecto a varios tipos de trabajos. Las diferencias entre estos salarios implícitos son denominadas *diferenciales compensadores*. Dada la heterogeneidad en las preferencias y habilida-

des de los trabajadores, tanto la oferta como la demanda por trabajos específicos determinan el tamaño del diferencial compensador entre trabajos con diferentes condiciones laborales. Por tanto, el mercado laboral comprende un conjunto de mercados interrelacionados para diferentes tipos de trabajo cuyos salarios están determinados por la oferta y la demanda.

La consideración de restricciones importantes para la demanda de trabajo, en este marco analítico, puede traer a colación las preocupaciones que son planteadas por la visión de exclusión de la informalidad. En particular, con un nivel alto de desempleo, una sobreoferta de algunos tipos de trabajo, o una situación donde los trabajadores estén en “grupos no competitivos”, puede hacer que la presión del mercado para pagar diferenciales compensadores desaparezca. En este caso, un mayor número de trabajadores estarían dispuestos a tomar los trabajos menos deseables a sueldos por debajo de aquéllos en trabajos más deseables pero escasos. Por tanto, cuando la demanda de algunos tipos de trabajo es muy restringida por cualquier razón, incluyendo la segmentación del mercado, el espacio con que cuentan los trabajadores para elegir se ve bastante disminuido y sus salarios son determinados principalmente por la empresa empleadora.

Este marco analítico tiene tres implicaciones clave para la naturaleza del empleo informal. Primero, al escoger entre empleo informal y formal, los trabajadores sopesan las ventajas y desventajas de cada trabajo potencial, sujetos a la disponibilidad de trabajos con los atributos deseados; por tanto, la ventaja comparativa puede hacer del sector informal una mejor elección para muchos de ellos. Como se mencionó en el capítulo 2, los trabajos informales y formales tienden a requerir diferentes grados de habilidades, y las variadas prestaciones asociadas a los trabajos informales y formales pueden ser valoradas de manera distinta por los grupos. Algunos trabajadores pueden encontrar nichos ventajosos para sus habilidades observadas y no observadas, en ocupaciones con una alta propensión a ser informales (tales como en el sector de la construcción).

Otros pueden estar dispuestos a renunciar a algunos beneficios de la formalidad a cambio de beneficios no pecuniarios asociados a los trabajos informales. Como, por ejemplo, en el caso de jóvenes de baja calificación y personas mayores, los trabajos asalariados informales pueden ofrecer un punto de entrada al mercado laboral que parcialmente les permite remediar una escolaridad deficiente o el tener conocimientos obsoletos, mediante entrenamiento en el trabajo que no está disponible para ellos en trabajos asalariados formales. Para las mujeres, la demanda de flexibilidad, para equilibrar las responsabilidades del trabajo y el hogar que surgen con la crianza de los hijos, puede hacer de la flexibilidad y autonomía de trabajos informales una mejor opción para ellas. Adicionalmente, los empleadores podrían atraer suficientes trabajadores sin ofrecer compensaciones salariales diferenciales si un gran subconjunto de trabajadores no considerara un determinado atributo laboral (tal como no tener seguridad social) como una desventaja. En algunos casos, los beneficios y las desventajas pueden cancelarse unos con otras, dando lugar a la aparición de diferenciales compensadores.

Segundo, no hay una presunción clara *a priori* de que el empleo informal debe llevar a ingresos más bajos, iguales, o mayores que los que tienen los trabajos formales. Por un lado, los trabajos informales deberían generar ingresos más altos para compensar a los trabajadores por el valor perdido en beneficios adicionales, tales como protección social frente a los riesgos de salud y la vejez (netos de contribuciones de nómina) y a su mayor riesgo de desempleo y de choques de ingreso. Por otra parte, los ingresos deberían ser más bajos para ajustar el valor de las ventajas no pecuniarias, tales como horas flexibles, el trabajo autónomo, el entrenamiento y el ahorro de impuestos, particularmente para los trabajadores independientes y un poco menos para los trabajadores asalariados informales. Por tanto, las diferencias en los ingresos no pueden ser utilizadas para probar si existe segmentación en el mercado laboral (Magnac 1991; Maloney 1999).

Adicionalmente, como los trabajadores pueden clasificarse dentro de trabajos formales e informales, tomando acción sobre los ingresos de acuerdo con sus habilidades y competencias en cada sector, las comparaciones entre los ingresos promedio directos son sesgadas. Frecuentemente los trabajos calificados de alta remuneración también ofrecen mejores beneficios adicionales. Es necesario controlar por las diferencias en el nivel observado y no observado de habilidades (que llevan a diferencias en la productividad reflejadas en salarios), para poder medir correctamente entre los diferenciales compensadores entre los sectores informal y formal. Además, las brechas en ingresos promedio no caracterizan completamente las ganancias o las pérdidas de ingresos obtenidos del empleo formal para cualquier trabajador dado. Algunos trabajadores podrían surgir como altos generadores de ingresos, para sus habilidades en trabajos informales, pero si se movieran a un trabajo formal en realidad podrían perder en nivel de ingresos. La sección 3 de este capítulo presenta algunos resultados empíricos en este sentido.

Finalmente, y de forma más general, las calidades relativas de los trabajos informales y formales y las subsiguientes diferencias en el bienestar de los trabajadores tienen que ser evaluadas más ampliamente para tomar en consideración los atributos no pecuniarios de los trabajos. Las comparaciones condicionales entre los ingresos en el sector informal y formal se pueden percibir como proporcionando magnitudes del valor neto potencial de las ventajas y desventajas de los trabajos informales. Establecer si las ventajas compensan completamente cualquier nivel inferior de ingresos informales, de manera tal que los trabajadores se encuentren en igualdad de condiciones en términos de bienestar, es una pregunta que enfrenta el desafío de datos limitados. La última sección del capítulo presenta nuevos análisis de datos del bienestar subjetivo y la satisfacción laboral con los cuales se intenta proporcionar alguna evidencia acerca de este tema fundamental.

El perfil de la participación en el empleo informal

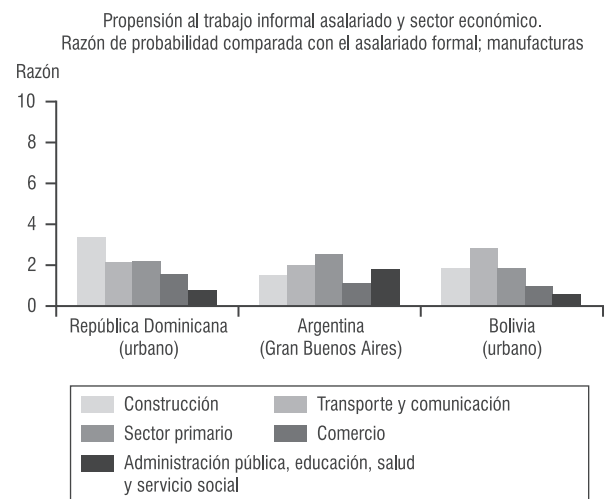
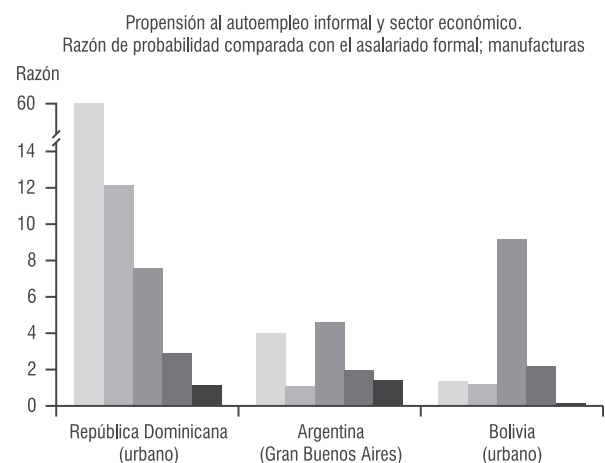
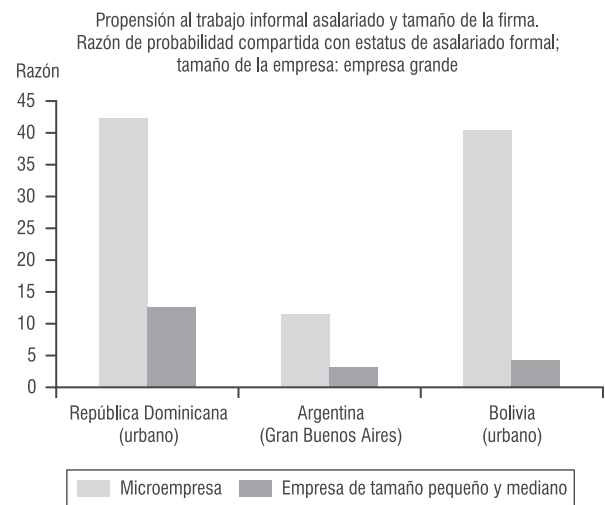
Como se discutió en los capítulos 1 y 2, el empleo informal abarca una diversa gama de personas. Utilizando las contribuciones a la seguridad social como un criterio para definir el empleo infor-

mal, es posible distinguir cuatro categorías de empleo: informal y formal independiente, informal y formal asalariado. El informal independiente comprende generalmente a propietarios de pequeñas empresas relativamente bien pagos, profesionales autoempleados (por ejemplo, médicos, abogados, maestros), trabajadores semicalificados con algunas competencias técnicas (por ejemplo, artesanos, reparadores, trabajadores de la construcción, taxistas) y trabajadores no calificados en empleos precarios o en trabajos semidependientes (vendedores callejeros, pequeños artesanos bajo subcontrato). Los asalariados informales en general comprenden a los trabajadores domésticos, una variedad de aprendices jóvenes y trabajadores no calificados mayores en pequeñas empresas (por ejemplo, vendedores, esteticistas, artesanos asalariados), pero también a los trabajadores en empresas más grandes que están bajo arreglos laborales de tipo informal.

El análisis de regresión puede ser utilizado para aislar las características que predicen mejor la propensión a que un trabajador dado entre a las cuatro categorías de empleo. El análisis es llevado a cabo para Argentina, Bolivia y República Dominicana, considerando un conjunto de características de los trabajadores, sus trabajos y las empresas para las que trabajan. Los gráficos 3.1 a 3.3 presentan las razones de probabilidades o las propensiones relativas a que un trabajador con una característica dada pertenezca a cada uno de los dos grupos informales antes que al formal asalariado, manteniendo las demás características constantes. Una razón de probabilidad de uno representa que no hay efecto de una variable; una razón superior a uno indica que la característica aumenta la probabilidad de esa categoría de empleo, comparada con el grupo asalariado formal, y una razón menor que uno indica que ésta disminuye la probabilidad. Por ejemplo, una razón de probabilidad de 0,75 significa que la oportunidad de que un trabajador con las características dadas consiga un tipo dado de trabajo representa un 75% de la probabilidad de ser formal asalariado. Una razón de probabilidades de 1,5 implica 1,5 veces mayor probabilidad de estar en la categoría dada que como formal asalariado. Entre mayor sea la razón de probabilidad, más fuerte es la relación, de manera que ésta proporciona un ordenamiento implícito de los trabajadores con diferentes niveles de educación, grupos de edad, sectores, tamaño de la empresa, etc., a lo largo de los cuatro grupos ocupacionales.

Controlando por las características personales de los trabajadores, el tamaño de la empresa tiene la asociación negativa más fuerte con el trabajo informal y el sector de empleo tiene también un importante efecto independiente. La probabilidad de ser un asalariado informal en microempresas con respecto a empresas grandes, es superior en una relación de 40:1 en Bolivia y República Dominicana y en una relación superior de 11:1 en Argentina.¹ En estos países, las probabilidades caen significativamente para empleados de compañías medianas; sin embargo, se mantienen en una relación de 12:1 en República Dominicana. El empleo industrial también afecta significativamente la propensión hacia la informalidad, aunque no hay un patrón universal a través de los países. Tomando en consideración el tamaño de la empresa y otras características, los trabajadores informales inde-

GRÁFICO 3.1
Propensión al empleo informal por tamaño de la empresa y sector económico, 2005-06



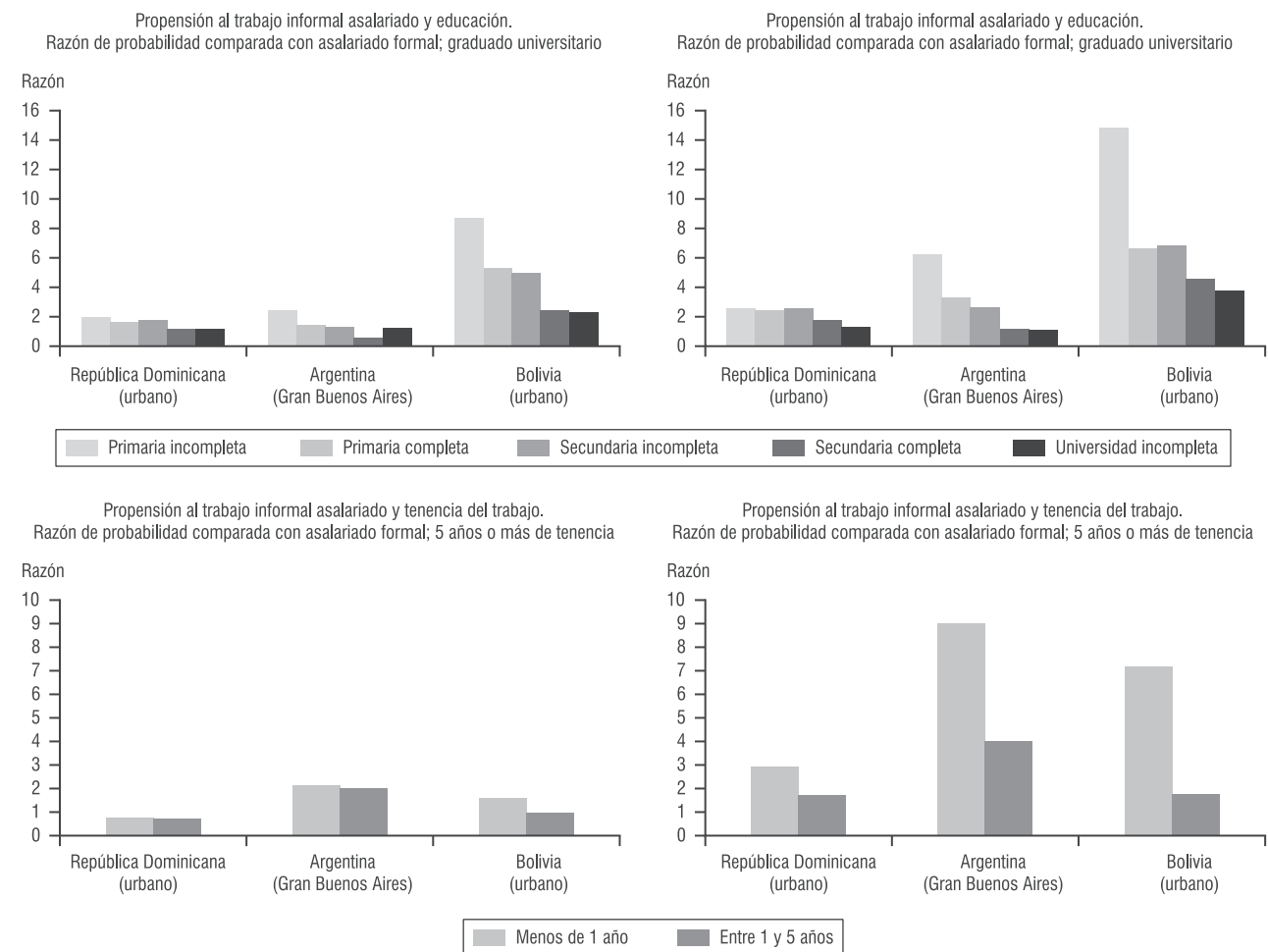
Fuente: Basado en Arias y Bustelo (2007), Arias, Landa y Yáñez (2007) y estimativos de los autores utilizando datos de Encuestas de Hogares 2005, 2006.

pendientes tienen una mayor probabilidad de encontrarse en los sectores de la construcción y el transporte, así como en actividades agrícolas y el comercio en República Dominicana y en la construcción y el comercio en Argentina. El empleo informal asalariado es más probable que se encuentre en los mismos sectores en República Dominicana, mientras es más predominante en el sector de transporte y de servicios sociales y personales en Argentina. La propensión al empleo informal es bastante similar a través de todos los sectores en Bolivia, excepto por la mayor probabilidad de ser trabajador independiente en la agricultura y empleado asalariado informal en el transporte. Estas diferencias a través de y dentro de países en las propensiones sectoriales hacia la informalidad, pueden reflejar diferencias en los incentivos implícitos de las regulaciones existentes y en su aplicación a través de sectores y países, así como una inclinación intrínseca hacia la informalidad por parte de trabajadores con rasgos ocupacionales que se corresponden con sectores tales como la construcción y el comercio.

Entre las características personales, la educación y la tenencia son los más fuertes predictores del empleo informal (gráfico 3.2). Las propensiones al empleo informal disminuyen progresivamente con la educación, especialmente con el logro de una educación secundaria completa. En comparación con un graduado universitario, las probabilidades de que un trabajador con primaria incompleta o sin educación sea informal asalariado o informal independiente son 15 y 8 veces más grandes en Bolivia, respectivamente, y cerca de 2 a 1 en República Dominicana, mientras que en Argentina estas probabilidades son de 6 a 1 y superiores a 2 a 1, respectivamente. Manteniendo constantes otras características, aquéllos con un diploma de bachillerato enfrentan iguales oportunidades de empleo informal que los que tienen educación universitaria en Argentina, probabilidades de 4 a 1 en Bolivia y cercanas a 2 a 1 en República Dominicana. Esta caída significativa en la propensión de la informalidad con la terminación de la escuela secundaria sugiere que este diploma puede servir como una señal a los empleadores de que un trabajador tiene las habilidades mínimas requeridas para justificar el costo de un contrato laboral formal. Esto puede ser más importante en la presencia de escasez de empleos, debido a las rigideces en el mercado laboral u otras fuentes de segmentación laboral. Esto es consistente con las diferencias observadas entre Argentina y Bolivia, por un lado, y el menos rígido mercado laboral de República Dominicana, por el otro. De forma interesante, los resultados (no mostrados aquí por brevedad) indican que en los tres países las personas con educación universitaria son generalmente igual o más propensas a ser formales independientes que los formales asalariados, una vez tenidas en cuenta otras características.

Finalmente, los trabajadores con menos de un año en su actual ocupación tienen un riesgo mucho mayor de ser asalariados informales que aquéllos con mayores períodos de tenencia en el trabajo. Por ejemplo, comparados con aquéllos con cinco o más años en su ocupación, las probabilidades son 9 a 1 en Argentina, 7 a 1 en Bolivia y 3 a 1 en República Dominicana. Una tenencia corta también está relacionada con mayor probabilidad de ser un independiente informal, comparado con ser asalariado formal en

GRÁFICO 3.2

Propensión al empleo informal por educación y tenencia del empleo, 2005-06


Fuente: Basado en Arias y Bustelo (2007), Arias, Landa y Yáñez (2007) y estimativos de los autores utilizando datos de Encuestas de Hogares 2005, 2006.

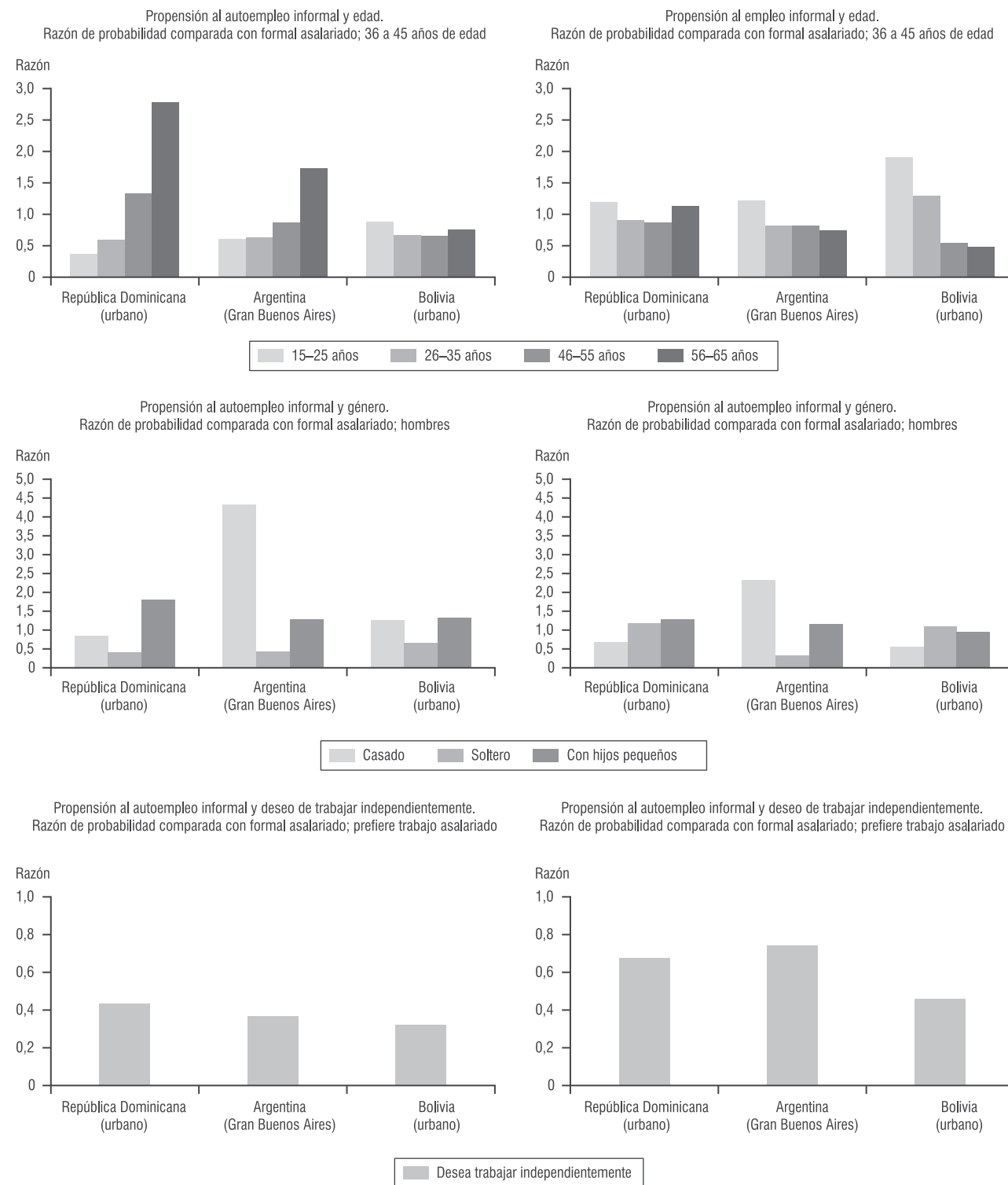
Argentina y Bolivia (4 a 1 y 2 a 1, respectivamente), mientras las probabilidades son similares en República Dominicana.

Las características demográficas individuales y familiares muestran una correlación independiente pero de segundo orden con las propensiones a la informalidad (gráfico 3.3). Aunque lejos de ser universales, algunos patrones comunes surgen por edad y estado civil de las mujeres. Como se mostró en el capítulo 2, los trabajadores más jóvenes experimentan tasas mucho más altas de trabajo informal asalariado. Los análisis de regresión muestran que esto es en gran medida el resultado de que los jóvenes tienen duraciones más cortas en el empleo y tasas más altas de empleo en pequeñas empresas. De hecho, manteniendo estos y otros factores constantes, las razones de probabilidades del trabajo informal al formal asalariado son constantes a lo largo de todos los grupos de edad en Argentina y República Dominicana, aunque, no obstante, caen sistemáticamente con la edad en Bolivia, don-

de los jóvenes tienen un 50% más de inclinación al trabajo informal sobre el formal asalariado de lo que la tienen trabajadores en edades medias. El perfil de edades del trabajo informal independiente es consistente con las teorías del ciclo de vida del autoempleo, aunque esto también varía a través de los países. Las probabilidades del empleo independiente (formal o informal) con respecto al formal asalariado, aumentan con la edad en Argentina y República Dominicana, pero no tienen relación con la edad en Bolivia. Este último hallazgo sugiere que la acumulación de ahorros y destrezas específicas a una ocupación, pueden ser menos importantes para la habilidad para estar involucrado en el tipo de empleo independiente predominante en países de muy bajos ingresos.

Los patrones por género de la participación en el trabajo informal son consistentes con los hallazgos reportados en el capítulo 2 para México y otros países de ingresos medios, aunque con algu-

GRÁFICO 3.3
Propensión al empleo informal por edad, roles de género y preferencias laborales, 2005-06



Fuente: Basado en Arias y Bustelo (2007), Arias, Landa y Yáñez (2007) y estimativos de los autores utilizando datos de Encuestas de Hogares 2005, 2006.

na variación por país. Por ejemplo, en Argentina las mujeres casadas tienen una mayor inclinación que los hombres a ser independientes (4 a 1 informales, 2 a 1 formales) y a ser asalariadas informales (2 a 1), antes que asalariadas formales, independientemente de la estructura de la familia. Lo mismo es cierto para las mujeres dominicanas casadas y con niños pequeños. Por el contrario, las mujeres argentinas y dominicanas tienen mayor probabilidad que los hombres de vincularse a empleos asalariados formales. Estos resultados son consecuentes con las conclusiones de Galiani y Weinschelbaum (2006). Utilizando datos para una muestra grande de países latinoamericanos, ellos encontraron que, *ceteris paribus*, un cónyuge tiene una mayor probabilidad de trabajar de manera informal si el jefe del hogar tiene un trabajo formal. Por otra parte, en Bolivia no se encuentran diferencias de género en la participación informal, a pesar de la presencia de niños pequeños (o personas mayores) en la familia. En términos generales, no hay evidencia sistemática de discriminación que fuerce a las mujeres al empleo informal; el patrón de empleo femenino que les permite equilibrar el trabajo y la vida familiar varía con las condiciones económicas y sociales, incluyendo la disponibilidad de protección a través de otros miembros de la familia, o por programas de beneficios provistos públicamente en sus países.

Con respecto a otras características personales, hay una fuerte evidencia de que los trabajadores actúan con base en sus gustos por el trabajo independiente o asalariado y poca evidencia de una correlación independiente del empleo informal con la migración o la etnia. El panel inferior del gráfico 3.3 muestra que la probabilidad de que los trabajadores que reportan preferencia por el trabajo asalariado sobre el independiente, estén realmente empleados como independientes es solamente del 30% a 40% de su probabilidad de ser formales asalariados. Es interesante que las probabilidades de que estos trabajadores sean asalariados informales son del 50% (Bolivia) al 70% (Argentina y República Dominicana). Esto puede reflejar el hecho de que los trabajadores asalariados formales tienen una fuerte preferencia por los beneficios laborales de los cuales disfrutaban —o, por el contrario, puede ser una expresión de su alta satisfacción con el trabajo asalariado. Otros resultados (no mostrados) indican que, controlando por todas las características, los emigrantes urbanos (llegando desde zonas rurales a zonas urbanas), en los tres países y emigrantes extranjeros en Argentina y República Dominicana, tienen propensiones similares al empleo que los no emigrantes. Lo mismo es cierto de los trabajadores indígenas en Bolivia. Por tanto, la alta incidencia observada del empleo informal en estos grupos es fundamentalmente un resultado de tener características personales o trabajos en sectores o empresas con una propensión más alta a la informalidad, antes que de su estatus de emigrante o étnico, *per se*.

En resumen, estos resultados muestran que el tamaño de la empresa, los niveles educativos, la tenencia de trabajo y el sector de empleo —variables relacionadas con la productividad de los trabajadores y las empresas y la flexibilidad del gobierno para hacer cumplir la ley— son los predictores más importantes del empleo informal en Argentina, Bolivia y República Dominicana. Existe un patrón similar de impactos de estas características so-

bre la propensión a ser asalariado informal o autoempleado informal en estos tres países. Sin embargo, los órdenes de magnitudes difieren notablemente, lo cual sugiere que los mecanismos fundamentales que determinan el empleo informal varían con el nivel de desarrollo económico, estructura económica y naturaleza de políticas e instituciones públicas.

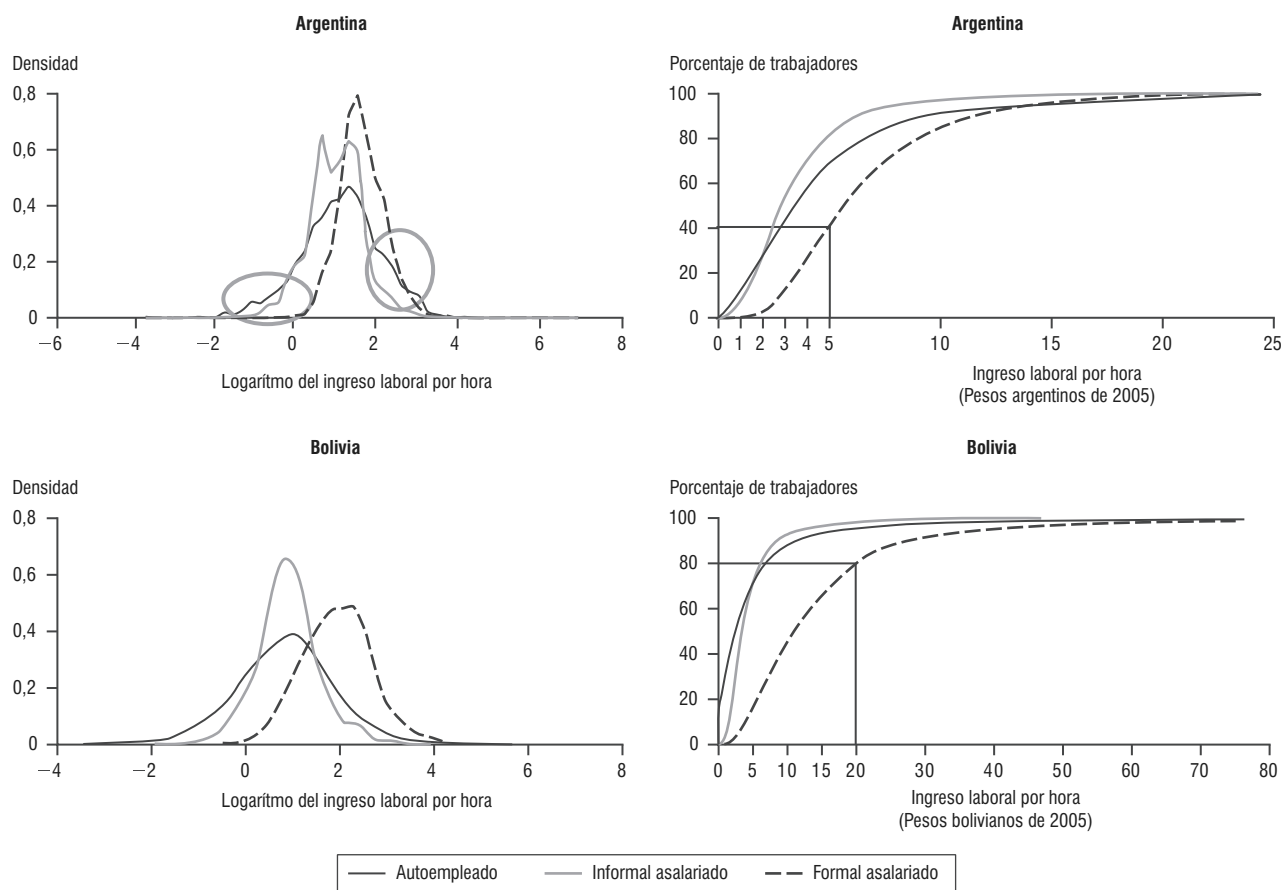
La siguiente sección examina empíricamente si las características informal-formales de los trabajos tienen un impacto sobre los ingresos de los trabajadores en Argentina, Bolivia y República Dominicana. El análisis considera el espectro amplio de remuneraciones y prototipos de trabajador en el mercado laboral y demuestra que la participación sectorial de los trabajadores está afectada por los retornos esperados a sus habilidades y las calidades percibidas de los trabajos informales y formales.

El tema de igual salario por igual trabajo en los sectores informal y formal

La heterogeneidad en el prototipo de trabajadores informales se ve reflejada en una amplia variación de los ingresos. El gráfico 3.4 ilustra esto con una comparación de las distribuciones de los ingresos por horas para trabajadores formales, informales, asalariados e independientes en áreas urbanas de Argentina y Bolivia.² No se hace distinción entre autoempleados informales y formales, como quiera que los últimos son una pequeña fracción del empleo y su separación complicaría el análisis econométrico. Los paneles a la izquierda contienen las distribuciones de frecuencia (esto es, los histogramas suavizados) que muestran los ingresos donde la mayoría de los trabajadores se concentran en cada grupo (esto es, cerca de los picos). Los paneles a la derecha presentan la distribución acumulativa de los ingresos por hora que muestran la fracción de trabajadores que están en o por debajo de un determinado nivel de ingreso por hora (esto es, percentiles). La distancia horizontal entre las distribuciones proporciona medidas de la brecha en ingresos entre los sectores informal y formal a diferentes percentiles de ingreso. Por ejemplo, en Argentina la diferencia en ingreso por hora entre los grupos formales y los dos informales en el percentil 40 es US\$ 2,50 (=US\$5 – 2,50), mientras en Bolivia la diferencia en percentil 80 es US\$15 (=US\$20- 15).

Hay tres puntos importantes que vale la pena anotar. Primero, aunque los asalariados formales tienen una ventaja de ingreso en cualquier punto de la escala salarial (su distribución se encuentra más hacia la derecha), las brechas de ingreso informal-formal son más grandes para trabajadores en trabajos de baja remuneración (las distribuciones están más retiradas en la parte de abajo). Segundo, los asalariados informales tienen una leve ventaja de ingresos sobre los trabajadores independientes en el 40% inferior de la distribución (su distribución está debajo y más cerca de los asalariados formales), pero esta situación se reversa en la parte alta de la distribución (los trabajos de más alto ingreso). Tercero, las distribuciones de ingresos para trabajadores independientes son más dispersas, consistentemente con la evidencia internacional de mayores variaciones de ingresos en actividades independientes.³ Adicionalmente, hay dos niveles claros corres-

GRÁFICO 3.4
Distribución de los ingresos por hora para trabajadores urbanos en Argentina y Bolivia, 2005



Fuente: Basado en Arias y Khamis (2007), Arias, Landa y Yáñez (2007) y estimativos de los autores utilizando datos de Encuestas de Hogares 2005, 2006.
Nota: Ingresos medidos en moneda local de 2005.

pendientes a bajos y altos ingresos para los trabajadores independientes (ilustradas en círculos para el caso de Argentina), consistentes con la composición heterogénea del grupo.

El cuadro 3.1 cuantifica las brechas brutas (incondicionales) en ingresos por hora para trabajos de remuneración baja, media y alta dentro de cada categoría ocupacional para los tres países considerados.⁴ Claramente, hay diferencias significativas en el patrón de brechas de ingresos a través de y dentro de los países. En promedio, los trabajadores asalariados informales ganan entre 40% y 66% menos que los empleados asalariados formales en todos los países, mientras que los trabajadores independientes ganan un 60% menos en Bolivia y 28% menos en Argentina, pero tienen una leve ventaja en República Dominicana.

Las diferencias en ingresos promedio por hora subestiman la desventaja de los trabajadores asalariados informales en trabajos de baja remuneración en Argentina, pero no tanto en Bolivia y República Dominicana. Los trabajadores independientes enfrentan una desventaja más grande de ingresos en los trabajos de baja

remuneración, los cuales disminuyen progresivamente para los trabajadores en el tope de su escala salarial y efectivamente se convierte en una ventaja de ingresos en República Dominicana. Los asalariados informales de bajo ingreso están ligeramente mejor que los trabajadores independientes de bajo ingreso en Argentina y Bolivia, pero ganan menos en los trabajos con mejores pagos. En estos países los trabajadores que tienen baja remuneración enfrentan una situación más precaria de empleo sin importar si son asalariados o independientes. Los distintos patrones a través de los países sugieren que los ingresos relativos para los trabajadores formales e informales probablemente varían con la estructura económica, la productividad general y otras condiciones específicas para sus países.

Sin embargo, estas brechas de ingreso no demuestran que los trabajos del sector formal sean superiores, *per se*. Como vimos antes, los trabajadores informales tienden a ser más jóvenes y menos educados, trabajan en empresas y sectores más pequeños tales como el comercio y la construcción, todos los cuales son

CUADRO 3.1

Brechas incondicionales de ingreso por hora (diferencia porcentual en ingresos) para empleados formales, empleados informales y trabajadores independientes en áreas urbanas de Argentina, Bolivia y República Dominicana, 2005

Estatus del trabajador por país	Trabajos de bajo ingreso	Trabajos de mediano ingreso	Trabajos de alto ingreso	Trabajos de ingreso promedio
<i>Argentina</i>				
Informal/formal asalariado	-53,3	-47,8	-45,1	-43,1
Independiente/formal asalariado	-58,0	-37,3	-19,3	-22,3
Informal asalariado/independiente	11,1	-16,7	-32,0	-26,8
<i>Bolivia</i>				
Informal/formal asalariado	-60,0	-64,0	-68,0	-67,0
Independiente/formal asalariado	-69,6	-61,0	-51,0	-60,0
Informal asalariado/independiente	32,3	-7,3	-31,8	-18,0
<i>República Dominicana</i>				
Informal/formal asalariado	-44,0	-46,5	-46,0	-45,9
Independiente/formal asalariado	-9,4	11,0	5,8	5,7
Informal asalariado/independiente	-38,2	-51,8	-49,0	-48,8

Fuente: Basado en Arias y Khamis (2007), Arias, Landa y Yáñez (2007)) y estimativos de los autores utilizando datos de Encuestas de Hogares 2005, 2006.

Nota: Los niveles de pago alto, medio y bajo corresponden a los percentiles 80, 50 y 20, respectivamente, de la distribución de ingresos para cada grupo; esto es, representan el 20% superior de trabajadores con ingresos más altos, 20% inferior de trabajadores con ingresos más bajos y trabajadores con ingresos medios. Pago medio = ingresos promedio.

causas para recibir menores ingresos. Sus más bajos ingresos pueden deberse a su desventaja en atributos productivos (tanto observados como no observados) antes que a tener un trabajo no registrado. Más generalmente, como se anotó previamente, las diferencias salariales pueden resultar de segmentación en el mercado laboral o barreras que impiden a los trabajadores tener acceso a los mejores trabajos posibles dadas sus habilidades, o simplemente reflejan la existencia de diferenciales compensadores de ingresos que surgen de diferentes prestaciones en los trabajos informales y formales.

Para determinar si los trabajadores informales reciben igual salario por las mismas habilidades, uno debe comparar los ingresos de los trabajadores con características similares, observadas y no observadas, que difieren únicamente en el hecho de tener un trabajo formal o informal. Esto se logra de una mejor manera a través de un análisis de regresión que libre las brechas de ingresos de correlaciones falsas inducidas por características observadas y no observadas de los trabajadores, que afectan los ingresos y causan la selección (bien sea por elección o por racionamiento) entre trabajo formal, informal, asalariado o independiente. Por ejemplo, los individuos más talentosos pueden tener una mayor probabilidad de obtener empleo asalariado formal, debido a que tienen mejores perspectivas de movilidad en una carrera como asalariados. Por el contrario, individuos con habilidad más empresarial tienen mayor probabilidad de ser exitosos como independientes. Aquellos con bajo nivel de apego a los trabajos y poca aceptación de la autoridad y de los horarios rígidos de trabajo pueden ser excluidos del empleo asalariado formal, o voluntariamente buscar la flexibilidad del autoempleo aun a costa de menores ingresos. Muchas mujeres pueden sacrificar ingresos más altos por ser empleadas a cambio de la flexibilidad que ofrece el empleo informal. El resultado final es que se genera selección hacia las ocupaciones con base en ingresos y gustos.

Aun entre trabajadores con las mismas credenciales, experiencia y línea del trabajo, algunos ganan más que otros debido a, por ejemplo, sus habilidades innatas o a que han logrado conseguir trabajos en empresas más productivas. Esto es, hay trabajos de baja paga y alta paga entre médicos, maestros, carpinteros y vendedores, así como en la construcción, manufacturas y las empresas grandes y pequeñas. Las brechas en los ingresos promedio entre trabajadores informales y formales con las mismas características observadas, pueden tergiversar la situación de aquéllos con ingresos mayores o menores al pago promedio dadas sus habilidades; algunos trabajadores pueden ser pagos de forma distinta o encontrar nichos ventajosos a través de las categorías de trabajo. Los trabajos informales pueden implicar una recompensa más baja en las manufacturas donde la producción de pequeña escala tiende a ser menos productiva, mientras el pago puede ser similar a través de todas las categorías en los trabajos del sector de servicios donde las economías de escala son menos importantes.

Más importante, los retornos a las habilidades observadas (tales como la educación o la experiencia laboral) pueden ser diferentes. Los ingresos a la escolaridad pueden ser mayores para los formales asalariados, ya que la educación es generalmente más productiva en actividades que emplean más habilidades y capital físico. Sin embargo, las ocupaciones informales predominantes en actividades de pequeña escala requieren menos habilidades cognitivas y pueden ofrecer a los trabajadores de baja educación habilidades prácticas compensatorias que aumentan la productividad de su nivel de escolaridad. Los retornos a la educación pueden ser más altos para los trabajadores independientes, debido a que pueden optimizar el uso de sus credenciales en su actividad económica, con la flexibilidad de un tamaño pequeño y una menor división del trabajo. Los retornos a la experiencia laboral también puede diferir por razones similares.⁵ Aunque muchas de estas diferencias son difíciles de atribuir a la segmentación o a la

clasificación voluntaria de los trabajadores, éstas tienen implicaciones en los ingresos durante el ciclo de vida.

A la luz de todo esto, las regresiones de ingresos son estimadas separadamente para cada una de las tres categorías de empleo, a diferentes percentiles de las distribuciones de ingresos específicos para los grupos. Esto permite la medición de las brechas de ingreso entre los trabajadores formales e informales que tienen las mismas características observadas (por ejemplo, educación, experiencia laboral y género) y otras características no medidas y en las mismas posiciones de la escala salarial, que se ajustan a sus categorías de habilidades y laborales. Por ejemplo, medimos la brecha de ingresos entre los asalariados formales mejor pagos y los autoempleados mejor pagos que tienen las mismas habilidades, usando análisis cuantílico de ingresos.⁶ Para lidiar con el sesgo de selección existente en los datos de encuestas de hogares de corte transversal, se aproximan los factores no observados a través de estimadores de probabilidades relativas de que los individuos trabajen como formales, informales asalariados o independientes y se incluyen éstos en las regresiones de ingresos. Ésta es una modificación a las correcciones convencionales de Heckman para autoselección. La medida en la cual este procedimiento corrige completa o parcialmente el sesgo de autoselección, depende del poder de las variables que afectan la participación en el sector pero no los ingresos (para más detalle, *ver* estudios de Arias y coautores [2007, 2005]).

Descomponemos las brechas estimadas de ingresos entre la porción debida a diferencias en características entre grupos (dotaciones) y la parte debida a diferencias acerca de cómo estas características son remuneradas (retornos) a través de las diferentes categorías de trabajo. Las últimas diferencias en retornos son medidas más adecuadas de los diferenciales compensadores de ingreso entre los trabajos informales y formales.⁷ El gráfico 3.5 muestra los resultados de esta descomposición para los tres países considerados. Las brechas de ingresos predichas (en logaritmos) para trabajos con salarios bajos, medios y altos son proporcionadas por la altura de las barras. Las áreas sombreadas reflejan la porción atribuida a las características menos favorables de los trabajadores informales; el resto representa nuestras medidas de los diferenciales compensadores de ingreso entre trabajos formales e informales, los cuales también comprenden cualquier diferencia en ingresos que surge de posibles segmentaciones del mercado laboral debido a rigideces macroinstitucionales.

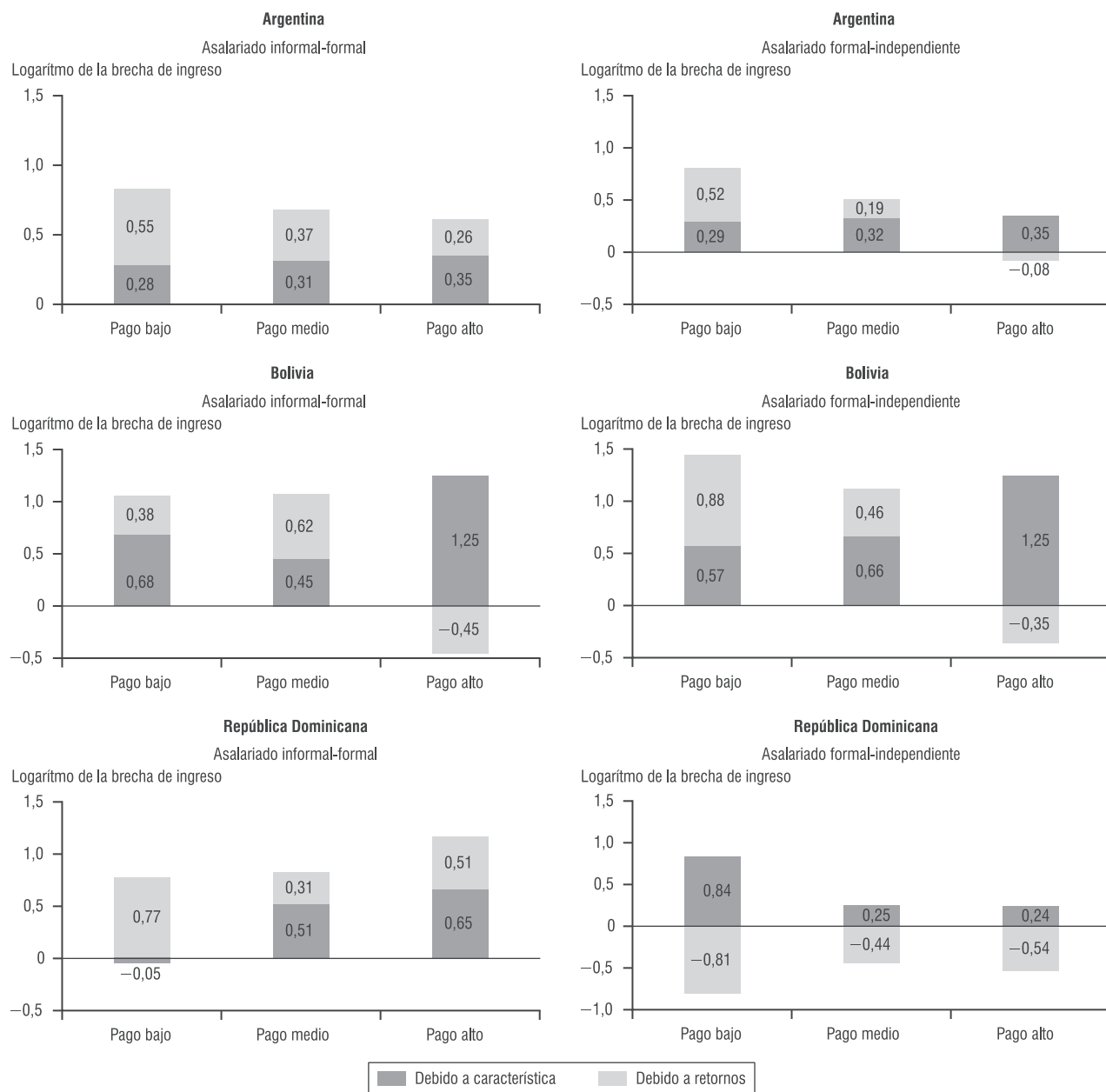
Los resultados proporcionan un panorama diferente a través de los países. En Argentina el grueso de brechas de ingresos informales refleja pagos desiguales para habilidades similares, especialmente en la parte de abajo de la escala de ingresos. Aproximadamente dos tercios de las diferencias de ingresos entre los empleados argentinos formales e informales, en trabajos de bajos ingresos, se debe generalmente a la más baja remuneración para las habilidades en el mercado laboral informal. Esta fracción cae de 54% y 42% en los trabajos de niveles de pago medio y alto.⁸ La contribución de pagos desiguales es similar para trabajadores independientes en trabajos de baja remuneración y cae al 38% en trabajos de remuneración media y se vuelve insignifican-

te en la cima de la escala. Esto es, todas las ventajas de ingresos de los trabajadores formales asalariados mejor pagos, con respecto a los trabajadores independientes mejor pagos en Argentina, se debe a diferencias en sus características antes que a desigualdad en los pagos. De hecho, el nivel absoluto de las brechas de ingreso en los dos sectores informales cae en la medida en que nos movemos hacia arriba y comparamos trabajadores en los empleos mejor pagos para cada uno de los tres sectores. Los resultados son consistentes con el hecho de que los trabajadores independientes de más alto ingreso en Argentina tienen motivaciones fundamentalmente voluntarias para ser independientes, al punto que no pueden obtener un mejor pago por sus habilidades en trabajos asalariados formales. Las brechas al fondo de la distribución de ingresos son consistentes con los diferenciales compensadores de ingresos a favor de aquéllos en trabajos asalariados formales (por ejemplo, para compensar una más baja flexibilidad/autonomía) y/o con segmentación del mercado laboral en contra de los autoempleados.

Los resultados para Bolivia muestran la existencia de pago desigual en trabajos informales, pero con un patrón opuesto para los asalariados informales y trabajadores independientes. Las diferencias en características justifican el grosor de las brechas de ingresos entre asalariados formales e informales, especialmente en trabajos de alta y baja remuneración, en tanto que las diferencias en los retornos son más importantes para trabajos de pago medio (representan cerca del 60% de las brechas). Las diferencias en retornos, en realidad favorecen a los asalariados informales en trabajos de pago alto. Esto es, los trabajadores en trabajos con altos pagos en el sector asalariado informal reciben mejores remuneraciones por sus habilidades que los trabajadores en los empleos formales de alto pago. El patrón es similar para los autoempleados y es cercano a los resultados obtenidos para Argentina. Los retornos a sus habilidades se hacen cada vez más similares para los asalariados formales en la medida en que nos movemos hacia arriba en la escala de ingresos y de hecho son ligeramente mejor remunerados que los asalariados formales en los empleos mejor pagos para sus habilidades. Como en Argentina, la totalidad de la ventaja de ingresos para los trabajadores formales asalariados, y mejor pagos, con respecto a los trabajadores independientes mejor pagos surge de sus características más favorables antes que de un pago desigual y, no obstante, el nivel absoluto de las brechas de ingresos es menos monotónico a lo largo de la escala salarial.

Finalmente, la República Dominicana muestra un patrón mezclado de brechas de ingreso entre los asalariados informales y formales y una situación muy diferente para los trabajadores independientes. Cerca del 60% de las brechas de ingreso entre los empleados formales e informales en trabajos de pago medio o superior se debe a diferencias en sus características, pero las últimas explican en poca medida la brecha que hay para trabajos de baja remuneración. Esto es, los más bajos salarios de los trabajadores asalariados informales en la parte baja de la distribución de ingresos se debe completamente a menores remuneraciones a sus características. Sin embargo, contrario a lo que sucede en Argen-

GRÁFICO 3.5

Costo de ingreso de la informalidad en áreas urbanas de Argentina, Bolivia y República Dominicana


Fuente: Basado en Arias y Khamis (2007), Arias, Landa y Yáñez (2007) y estimativos de los autores utilizando datos de Encuestas de Hogares 2005, 2006.

Nota: Ver cuadro 3.1, para las definiciones.

tina y Bolivia, estos trabajadores no se encuentran en tan malas condiciones, en un sentido absoluto, dado que el nivel de las brechas de ingreso entre los asalariados informales y formales es realmente mucho menor en la parte baja que en la parte alta de la distribución. Entre tanto, de forma consistente con los simples

diferenciales de ingresos mostrados anteriormente, los resultados muestran realmente que los trabajadores independientes están en una situación favorable, independientemente de su posición en la escala de ingresos. De hecho, su ventaja en ingresos surge de mejores remuneraciones a sus características, las cuales com-

pensan completamente sus características personales menos favorables y la de sus trabajos, especialmente en trabajos de baja remuneración. Si ellos tuvieran un conjunto de características promedio similar a las de los trabajadores formales asalariados, realmente ganarían aún más que sus contrapartes asalariadas formales.

En resumen, los tres países muestran una clara desventaja en ingresos de los trabajadores asalariados informales, que no se puede explicar por una baja productividad observada y es de hecho mayor para los trabajos de bajos niveles de remuneración, para cualquier conjunto de habilidades. La situación es similar para los trabajadores independientes en Argentina y Bolivia y notablemente diferente en República Dominicana. Hay una sustancial heterogeneidad en el desempeño de los ingresos, especialmente entre trabajadores independientes. Las similitudes y diferencias en el desempeño a través de los países pueden deberse a las diferencias en las políticas de los países y a sus instituciones, así como al dinamismo de su economía informal. Por ejemplo, el buen desempeño de los autoempleados en República Dominicana ha sido asociado con el crecimiento y el buen desempeño del sector turismo y del auge de la construcción que ha experimentado el país, en el contexto de un mercado laboral relativamente flexible. Sin embargo, se conoce que las rigideces laborales son relativamente altas en Argentina y Bolivia, aunque otros factores puedan estar también en juego —por ejemplo, los excesivos costos de registrarse en Bolivia, la falta de un esfuerzo por hacer cumplir la ley y la evasión general coordinada de los pagos de impuestos y a la nómina en Argentina.

De nuevo, estas brechas de ingreso “inexplicadas” no se pueden interpretar como evidencia de segmentación en el mercado laboral. Éstas proporcionan el orden de magnitud del valor pecuniario que los beneficios de los trabajos informales pueden tener para los trabajadores asalariados e independientes, netos del valor implícito de los beneficios de los trabajos asalariados formales a los que se ha renunciado. Sin embargo, éstos no proporcionan evidencia conclusiva para discriminar en contra de las hipótesis de segmentación y de ventaja comparativa.

Adicionalmente, los resultados pueden sufrir todavía de sesgos que surgen del fracaso para contabilizar completamente las diferencias de productividad no observadas entre trabajadores. De hecho, incluso si éstas toman en consideración la autoselección entre sectores, los análisis asumen que las posiciones de los trabajadores en la distribución de ingresos permanecen intactas si cambian de sector. Por ejemplo, se presume que un trabajador informal posicionado en la parte alta en la distribución de los ingresos informales permanecería en la parte alta de la distribución de los asalariados formales, si fuera a tomar un trabajo formal asalariado. Sin embargo, cuando la ventaja comparativa está presente, algunos trabajadores pueden tener un elevado desempeño para generar ingresos, dado sus conocimientos en el sector informal, pero si se movieran al sector formal en realidad podrían perder terreno en cuanto a nivel de ingresos, si sus habilidades no observadas fueran menos recompensadas en ese sector. La decisión de participar en el sector formal podría depender del retorno espe-

rado para los individuos, tanto para sus características observadas como no observadas. En este caso, las comparaciones hechas anteriormente entre trabajadores de altos niveles de ingreso, en los sectores informal y formal, no proporcionarían una verdadera medición del cambio potencial en los ingresos que cualquiera de ellos derivaría al moverse entre sectores. Esto hace más complicada la estimación a través de los métodos convencionales de regresión.

Arias y Khamis (2007) aplicaron metodologías econométricas recientemente desarrolladas en datos argentinos (Heckman, Urzua y Vytlačil 2006; Heckman y Vytlačil 2001, 2005) para tratar con este tipo de problemas y analizar apropiadamente la relevancia de la ventaja comparativa en el mercado laboral para determinar la participación y el desempeño en la generación de ingresos de los trabajadores en los sectores formal e informal. Para corregir por los sesgos de selección, utilizan variaciones en la aplicación de la legislación laboral a través de las provincias en Argentina y las preferencias reportadas de los trabajadores por tener trabajos asalariados o independientes como factores que afectan la participación en el empleo sectorial, pero no los ingresos que se derivan de la formalidad o la informalidad. El método proporciona un conjunto completo de ingresos diferenciales, como función de la propensión de los trabajadores a tener empleo formal o informal, comparado con trabajadores que están en el margen de la diferencia entre trabajos que encajan con sus habilidades y preferencias en los tres sectores. Un resumen de los resultados se presenta en el cuadro 3.2. En éste se muestra un conjunto claro de parámetros de resumen para responder diferentes preguntas de política: el efecto de tratamiento promedio (ETP), esto es, la ganancia en el ingreso medio de la formalidad, obtenida de un conjunto aleatorio de trabajadores seleccionados; el tratamiento sobre los tratados (TT), esto es, la ganancia en ingresos medios obtenidos de la formalidad, derivada para aquéllos con características semejantes a los trabajadores que actualmente tienen trabajos formales; y el tratamiento sobre los no tratados (TNT), esto es, la ganancia en el ingreso medio (o pérdida) para aquellos en trabajos informales (asalariados o independientes), en caso de que se movieran a trabajos asalariados formales.⁹ Éstas son medidas alternativas de la ganancia de ingreso medio obtenida de tener una ocupación formal para trabajadores con el mismo conjunto de características observadas y no observadas, que son indiferentes entre un formal o informal y participan en diferentes sectores.

Los resultados corroboran la visión mixta del mercado laboral argentino y apoyan la importancia de la ventaja comparativa en la selección de los trabajadores entre empleos formales asalariados y autoempleo, así como también del papel de la segmentación. Por un lado, los resultados revelan poca diferencia en los ingresos de los asalariados formales y los trabajadores independientes, una vez se toma en cuenta completamente la clasificación de los trabajadores con base en sus preferencias y los retornos a sus habilidades observadas y no observadas. Los tres parámetros de tratamiento son estadísticamente insignificantes. El ETP es positivo; sin embargo, esto refleja una combinación del efecto de ingresos positivos para trabajadores cuyas características los ha-

CUADRO 3.2

Impacto de la informalidad sobre los ingresos en Argentina, diferencias estimadas en el logaritmo de los ingresos y parámetros de tratamiento

Tipo de tratamiento	Formal asalariado vs. Informal asalariado [EE]	Formal asalariado vs. Autoempleado [EE]	Informal asalariado vs. Autoempleado [EE]
Tratamiento sobre los tratados	2.088* [0,187]	0.187 [0,443]	-0.449 [0,426]
Tratamiento sobre los no tratados	1,892* [0,204]	-0,122 [0,245]	-0,989** [0,510]
Efecto promedio de tratamiento	2.002* [0,105]	0,105 [0,291]	-0,600* [0,244]

Fuente: Arias y Khamis 2007.

Nota: EE = error estándar.

*p < .005.

**p < .001.

cen más propensos al trabajo formal asalariado (TT) y un efecto negativo para aquellos trabajadores que tienen características más afines con el autoempleo. Esto es, trabajadores con características afines con el empleo independiente (observadas y no observadas) recibirían menores ingresos si se movieran a trabajos formales asalariados, aunque el efecto no es estadísticamente significativo. Los resultados son coherentes con las motivaciones esencialmente voluntarias de los trabajadores para ser independientes en Argentina. Estos resultados contrastan con los hallazgos de las estimaciones de ingresos cuantílicos, y sugieren que la clasificación de los trabajadores basadas en diferencias en preferencias por varios tipos de trabajo es de mayor importancia para aquellos que están entrando en el autoempleo. Esto, de nuevo, subraya la importancia de considerar diferencias en las cualidades no pecuniarias del trabajo independiente, como reveló el análisis motivacional del capítulo 2. La ausencia de diferenciales compensadores sugiere que las prestaciones recibidas (por ejemplo, independencia y flexibilidad) y las desventajas (por ejemplo, carencia de beneficios y riesgo) del autoempleo tienden a cancelarse unas con otras.

Por el contrario, para los trabajadores asalariados informales todos los parámetros estimados son positivos y grandes, de manera que el trabajo asalariado informal implica altas penalidades en los ingresos cuando se compara con el trabajo asalariado formal. Aunque los resultados completos sugieren alguna heterogeneidad en la comparación de los ingresos de los trabajadores asalariados formales e informales, el resumen de los parámetros de tratamiento es muy similar, de manera que trabajadores con características propicias para la informalidad (observadas y no observadas) experimentarían aproximadamente similares ganancias de ingreso si fueran a moverse a trabajos asalariados formales. En la medida en que éstas son derivadas de la comparación entre trabajadores idénticos en el margen de indiferencia entre los dos sectores, proporcionan medidas de las diferencias de ingresos que surgen de las características no pecuniarias de los trabajos a través de los sectores, o de un mercado laboral en desequilibrio o con segmentación. La magnitud de las brechas de ingresos parece muy grande para surgir de diferenciales compensadores de ingresos, y sugiere la presencia de segmentación entre empleo informal y formal asalariado. Esto es consistente con la evidencia

citada anteriormente acerca de la naturaleza involuntaria de las razones individuales para ser asalariado informal en Argentina. La siguiente sección presenta un análisis de datos de las respuestas subjetivas que intentan establecer, de manera más definitiva, si el valor de las características no pecuniarias de los trabajos compensa plenamente los ingresos más bajos de los trabajadores informales en Argentina, así como en otros países.

Informalidad y bienestar autocalificado

Una forma de evaluar si las disparidades entre los ingresos informales y formales reflejan diferencias reales en bienestar, es considerando las percepciones de los individuos acerca de su propio bienestar. Algunas encuestas de hogares en varios países reunieron información sobre el bienestar subjetivo, haciendo preguntas como la siguiente: “¿Se considera usted o un miembro de su familia como: muy pobre, pobre, no pobre o rico?” Utilizamos las encuestas disponibles para Argentina, Bolivia y República Dominicana para examinar la relación entre el estatus ocupacional informal-formal y nociones extendidas del bienestar más allá de los ingresos. En Argentina y República Dominicana, las encuestas incluyen datos que permiten medidas alternativas del empleo informal, incluyendo la cobertura de pensiones, el tamaño de la empresa y la naturaleza temporal o permanente del contrato de trabajo.¹⁰ Lamentablemente, la encuesta boliviana no permite una distinción clara entre trabajadores asalariados informales y formales, de una forma diferente a si el trabajador es temporal y tiene una ocupación como obrero. Los trabajadores se clasifican de acuerdo con dos grupos: aquellos que contestaron “rico” o “no pobre” y aquellos que contestaron “pobre” o “muy pobre”. Con excepción de Bolivia, las encuestas contienen suficientes datos de ingreso para permitir clasificar también a los trabajadores en términos de su pobreza por ingresos. Las regresiones se estiman relacionando las respuestas subjetivas con un gran número de características individuales y familiares, que incluyen variables sobre la categoría de trabajo, y se comparan con los resultados obtenidos de regresiones similares sobre el estatus de pobreza por ingresos de los individuos, de acuerdo con el análisis convencional del umbral de pobreza.

Antes de discutir los resultados, es útil establecer algunos hechos que surgen de los datos. El cuadro 3.3 presenta primero una comparación de las clasificaciones de pobreza autocalificada y por ingreso en Argentina y República Dominicana. A pesar de los procesos notablemente diferentes involucrados en clasificar a los trabajadores como pobres por ingresos o pobres autocalificados, hay un alto nivel de coincidencia en las clasificaciones: en ambos países aproximadamente 65% de los individuos autocalifican su estatus de manera similar a lo que la medida convencional de pobreza por ingresos indica.

El gráfico 3.6 también muestra que las medidas de pobreza autocalificada siguen de manera cercana el patrón de clasificaciones de pobreza por ingresos, por nivel de educación y estatus laboral de los encuestados. En el caso de Bolivia, las tasas de pobreza por ingresos se calculan con la encuesta nacional de condiciones de vida de 1999. Hay una notoria correlación en el mismo sentido en el caso de la educación; las dos formas de pobreza son más bajas entre los mejor educados. También hay una considerable coincidencia en el caso del estatus ocupacional, aunque algunas divergencias son aparentes de manera inmediata. Por ejemplo, la brecha entre las tasas de pobreza autocalificada y por ingreso de los autoempleados son mucho menores que aquéllas entre los asalariados informales y formales. Adicionalmente, los dueños de pequeñas empresas tienden a autocalificarse como menos pobres de lo que su ingreso sugeriría.

El gráfico 3.7 y el cuadro 3.4 presentan los principales resultados de los análisis multivariados de regresión para Argentina y República Dominicana. Los coeficientes en el gráfico representan el impacto de medidas alternativas del empleo informal sobre la propensión de los individuos a considerarse a sí mismos como pobres (las cifras en negrilla indican que el efecto es cero al nivel convencional de significancia estadística) y tienen una interpretación similar a las razones de probabilidad discutidas previamente en el capítulo. Las principales conclusiones se resumen más adelante. Los coeficientes en el cuadro están estandarizados para tener una comparación más apropiada del efecto de las variables sobre la pobreza autocalificada (un indicador binario) y la pobreza por ingresos (una variable continua).

CUADRO 3.3
Correlación entre ingresos y pobreza autocalificada

País		Ingreso			Coincidencia
		No pobre	Pobre	Total	
Argentina					
Autocalificación	No pobre	45,1	13,8	58,8	64,8
	Pobre	21,5	19,7	41,2	
	Total	66,5	33,5	100,0	
República Dominicana					
Autocalificación	No pobre	46,4	19,0	65,4	62,2
	Pobre	18,9	15,7	34,6	
	Total	65,3	34,7	100,0	

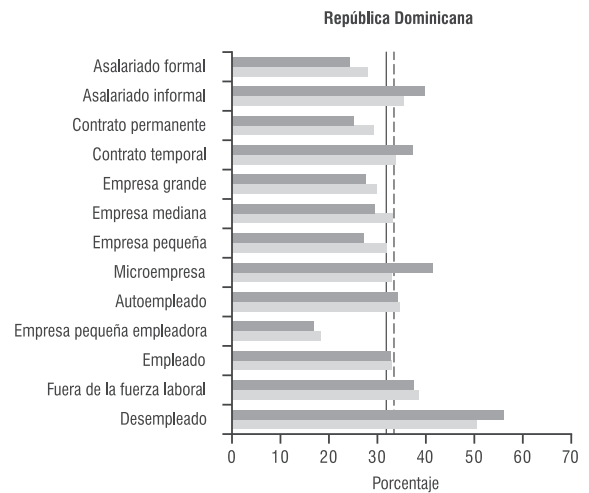
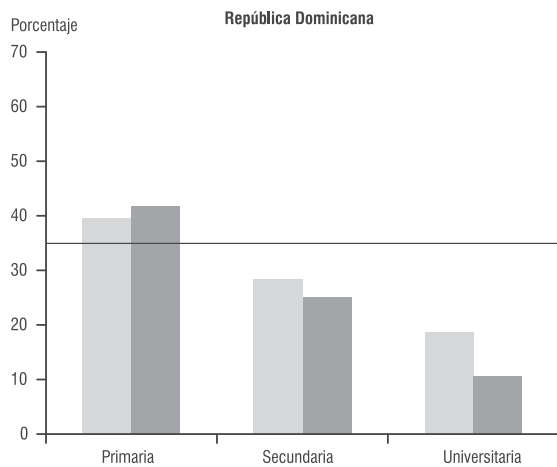
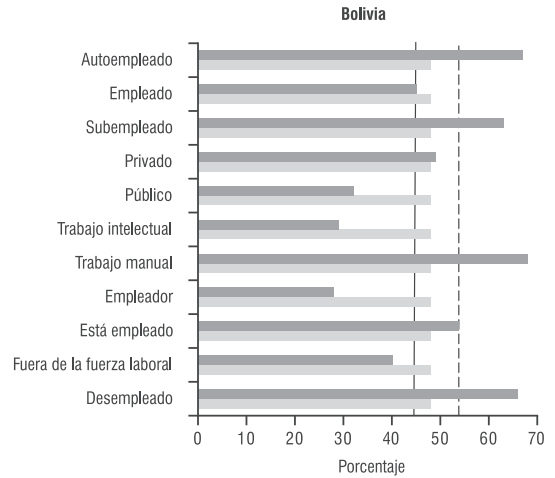
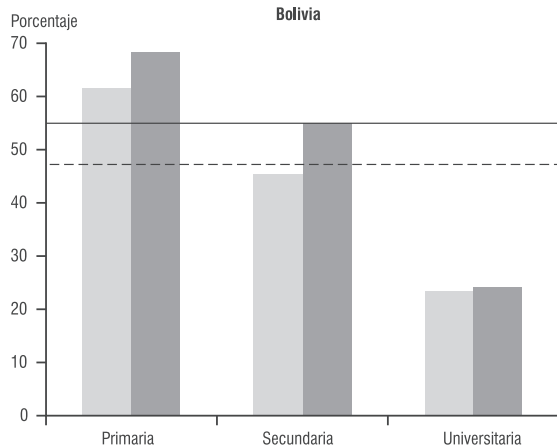
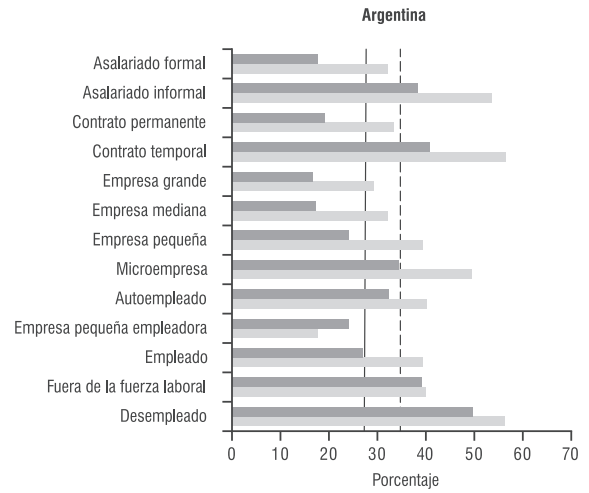
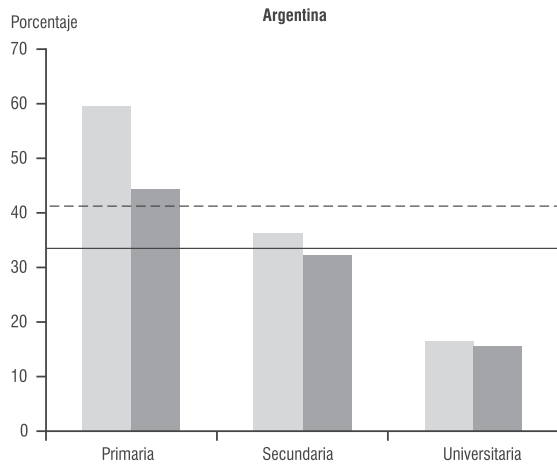
Fuente: Basado en Arias y Lucchetti (2007).

El impacto de ser un empleado asalariado informal sobre la pobreza autocalificada es idéntico a su impacto sobre la pobreza por ingreso en Argentina, pero es exactamente lo contrario a lo que sucede en República Dominicana. Los argentinos asalariados informales se consideran a sí mismos más pobres que los trabajadores asalariados formales, manteniendo otros factores constantes, aun cuando se controla por su propio ingreso laboral y los ingresos de otros miembros de la familia. Adicionalmente, los asalariados informales en Argentina tienden a autocalificarse como pobres tal como su ingreso familiar indica, manteniendo todos los demás factores constantes. Por tanto, ellos tienen un nivel más bajo de bienestar autocalificado que no puede ser explicado por sus características individuales y familiares (que han sido las formas de aproximarse a la riqueza, condiciones de vida, etc.). Sin embargo, los asalariados informales en República Dominicana se consideran a sí mismos tan pobres como los trabajadores asalariados formales, a pesar de tener mayor probabilidad de ser pobres por ingresos. Por tanto, los ingresos no son una buena forma de aproximar a la situación real de bienestar entre los trabajadores asalariados informales dominicanos. Como se puede observar en el gráfico 3.7 y el cuadro 3.4, estos resultados son sorprendentemente sólidos frente a diferentes definiciones de empleo asalariado informal. En el caso de Bolivia, los resultados de regresiones de Arias y Sosa-Escudero (2005) encuentran que los empleados, los trabajadores temporales asalariados y los trabajadores manuales, la mayoría de los cuales probablemente sean informales, tienen también niveles de bienestar autocalificado más bajos que los de los formales asalariados.

Contrario a los resultados obtenidos para los trabajadores informales asalariados, en ambos países los trabajadores independientes se consideran a sí mismos tan pobres como los trabajadores formales asalariados. Esto está en contradicción con el hecho de que tienen una mayor probabilidad de ser pobres por ingresos en Argentina, manteniendo los demás factores constantes, pero es consistente con su más bajo nivel de pobreza por ingresos en República Dominicana. Por tanto, en estos dos países, los trabajadores independientes reportan tener similares niveles de bienestar que los formales asalariados. Algo similar se halló en el caso de Bolivia, en donde los autoempleados tienen tanta probabilidad de autocalificarse como pobres como los trabajadores formales asalariados, manteniendo todos los demás factores constantes (Arias y Sosa-Escudero 2005).

Un hallazgo importante, también ilustrado en el gráfico 3.7 y el cuadro 3.4, es que el acceso a la protección social tiene correlación con el más alto bienestar autocalificado. Tanto en Argentina como en República Dominicana, los individuos que viven en familias donde algún miembro tiene beneficios de seguridad social, tienen una probabilidad aproximada un 17% más baja de autocalificarse como pobres (ver gráfico 3.8). Este resultado se mantiene también si el acceso a los beneficios es aproximado a través del empleo en empresas grandes o por tener un contrato de trabajo permanente. Por tanto, los trabajadores parecen adjudicar un valor importante de bienestar a tener acceso a la protección social.

GRÁFICO 3.6
Fracción de trabajadores que son pobres por ingresos y autocalificados como pobres, por educación y grupo ocupacional

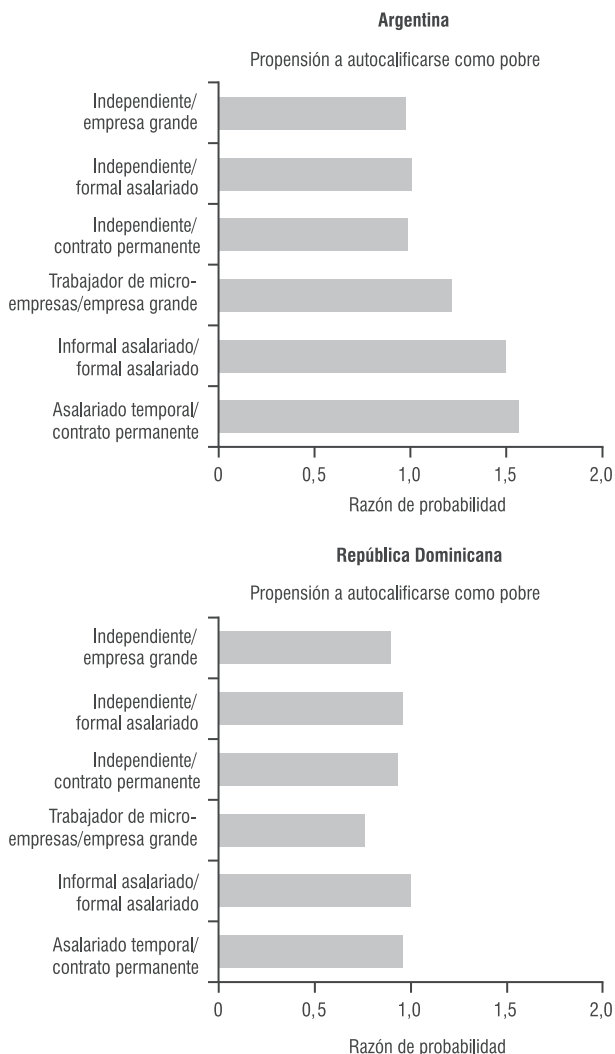


Autocalificado pobre
 Pobre por ingresos
 Total autocalificado pobre
 Total pobre por ingresos

Fuente: Basado en Arias y Lucchetti (2007).

Nota: La pobreza autocalificada se basa en respuestas individuales. La pobreza por ingresos se basa en la línea nacional de pobreza y en los ingresos familiares per cápita.

GRÁFICO 3.7
Impacto de la informalidad sobre la pobreza autocalificada



Fuente: Basado en Arias y Lucchetti (2007).

Nota: La pobreza autocalificada se basa en respuestas individuales.

Los resultados en el sentido de que los trabajadores informales dominicanos reportan el mismo nivel de bienestar que los empleados formales asalariados es corroborado por datos recientemente recolectados sobre la satisfacción laboral, como parte de una encuesta especial informal en ese país. El cuadro 3.5 presenta las respuestas, para los cuatro grupos ocupacionales, a la pregunta “¿Qué tan satisfecho está usted con los siguientes aspectos de su trabajo actual?”. Estas preguntas se refieren a la satisfacción general de los trabajadores con sus trabajos y a una variedad de condiciones de trabajo específicas que incluyen ingresos, horas de trabajo, beneficios, flexibilidad y oportunidades de movilidad. Como se puede ver, hay una sorprendentemente pequeña diferencia en los niveles de satisfacción reportados por los trabajadores informales asalariados e informales independientes, con

relación a los trabajadores formales asalariados (la informalidad es aproximada como contribución a las pensiones). De forma interesante, los autoempleados formales reportan los niveles más altos de satisfacción laboral. El hecho de que la tasa generada de satisfacción laboral es solamente 5% a 7% más alta para los formales asalariados que para los informales es notable, dado que las diferencias en las características entre los grupos no han sido controladas. La única excepción es con respecto a los beneficios ofrecidos por el trabajo, los cuales, como puede esperarse, son considerados como inferiores por los informales, así como las oportunidades de movilidad (lo que puede reflejar diferencias de destrezas entre grupos). La satisfacción más baja con respecto al ingreso entre los informales asalariados se debe exclusivamente a que los trabajadores familiares son incluidos en este grupo, cuando éstos son excluidos, las tasas se hacen semejantes a aquéllas de los formales asalariados. Adicionalmente, en términos de horarios flexibles de trabajo, los dominicanos autoempleados informales reportan niveles más altos de satisfacción laboral.

Lamentablemente, la reciente encuesta informal argentina no incluyó preguntas acerca de la satisfacción laboral; sin embargo, una comparación con las respuestas a una pregunta similar en Colombia ofrece un útil caso polar como comparación. Éstas se presentan en el cuadro 3.6. En marcado contraste con República Dominicana, los trabajadores informales asalariados y autoempleados informales en Colombia están claramente más insatisfechos con sus trabajos en todas las dimensiones encuestadas. En muchos casos, las diferencias son sustancialmente grandes, aunque a pesar de esto sólo un cuarto de los trabajadores informales reporten el estar insatisfechos con sus trabajos. Las similitudes en las respuestas entre los informales asalariados y los autoempleados informales en Colombia es bastante notable. Los resultados son consistentes con el generalmente menor grado del carácter voluntario, directamente revelado o implícito en las razones para estar en el trabajo actual, para ambos grupos presentados en el capítulo 2. Estos resultados para Colombia y República Dominicana advierten contra las generalizaciones simples entre países, y subrayan que el carácter voluntario para estar en un trabajo y los niveles de satisfacción en éste pueden variar tanto entre los sectores de autoempleados informales y asalariados informales como entre países.

Finalmente, para tener una noción cuantitativa del valor potencial adjudicado a las prestaciones en el trabajo informal y formal, el gráfico 3.9 presenta algunos cálculos derivados de las regresiones de pobreza autocalificada para Argentina. Estos reflejan la diferencia entre el promedio real de los ingresos laborales para varios grupos de trabajadores y el nivel de ingresos requerido para colocarles en el límite para autocalificarse como pobres. Esto es, éstas son medidas del “exceso de ingresos” por encima de la cantidad que los individuos de cada grupo necesitan para alcanzar un nivel de bienestar que los coloque con una probabilidad 50 a 50 de autocalificarse como pobres. Los valores negativos para los informales asalariados indican que ellos en realidad tienen un déficit de ingresos —esto es, ganan menos de lo que es necesario para estar en una situación de igual probabilidad

CUADRO 3.4

Impacto sobre la propensión a autocalificarse como pobre y ser pobre por ingresos (coeficientes normalizados de regresión logit)

Proxy por informalidad	Argentina		República Dominicana	
	Autocalificado	Ingresos	Autocalificado	Ingresos
Informalidad aproximada por tamaño de la empresa				
Trabajador independiente	0,06	0,27	-0,07	-0,12
Trabajador de microempresa	0,17	0,23	-0,13	0,06
Miembro de familia en empresa grande	-0,11	-0,34	-0,02	-0,39
Informalidad aproximada por pensión				
Trabajador independiente	0,06	0,24	-0,01	-0,06
Trabajador asalariado informal	0,26	0,27	0,04	0,10
Miembro de familia asalariado formal	-0,16	-0,41	-0,11	-0,45
Informalidad aproximada por tipo de contrato				
Trabajador independiente	0,04	0,23	-0,04	-0,06
Trabajador temporal asalariado	0,27	0,29	0,00	0,09
Miembro de familia con contrato permanente	-0,15	-0,41	-0,16	-0,35

Fuente: Basado en Arias y Lucchetti (2007).

Nota: Los coeficientes han sido normalizados de manera que midan el peso relativo de cada variable explicativa sobre la variación total explicada. Los coeficientes en negrilla no son estadísticamente significativos a un nivel de confianza del 5%. Las regresiones controlan por otras características individuales y familiares.

de autocalificarse como pobres y no pobres. El hecho de que trabajadores independientes tengan valores más bajos que los asalariados formales, significa que éstos derivan un nivel similar de bienestar autocalificado con menos ingresos.

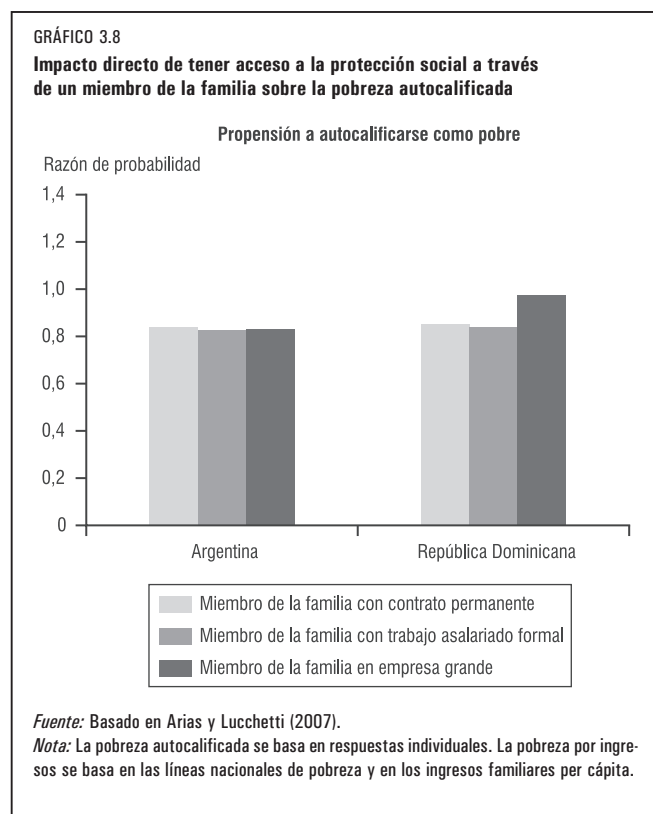
Mientras las regresiones mantienen otras características individuales y familiares constantes, estas diferencias pueden reflejar

parcialmente el significado de los aspectos no pecuniarios mencionados anteriormente del empleo para los dos grupos informales. Aunque los datos no proporcionan suficientes bases para calcular el valor imputado de los beneficios formales en relación con el costo de las contribuciones y de las prestaciones no pecuniarias del empleo informal, las cifras son sugestivas acerca del significado relativo de estos factores para diferentes grupos de trabajadores. Las implicaciones para las políticas antipobreza y de protección social se discuten en detalle en el capítulo 7.

Conclusiones e implicaciones de política

Este capítulo proporciona fundamento tanto para la naturaleza de “exclusión” como para la “voluntaria” del empleo informal, sugeridas por las motivaciones reportadas por los trabajadores para estar en su ocupación actual presentadas en el capítulo 2. La evidencia de las motivaciones reportadas por los trabajadores para estar en su ocupación actual, las fuentes de los diferenciales de ingresos y las evaluaciones del bienestar autocalificado apoyan el punto de vista de que la mayoría de los trabajadores independientes son fundamentalmente de tipo voluntario y que adjudican un valor significativo a los beneficios no pecuniarios del trabajo autónomo. Entre tanto, los trabajadores informales asalariados tienden a ser excluidos de trabajos más deseables bien sea como formales asalariados o como autoempleados.

La existencia de un diferencial de ingresos importante entre los trabajadores informales y formales asalariados, no relacionado con diferenciales compensadores, como los encontrados en Argentina y Bolivia, tiene implicaciones para el funcionamiento de los mercados laborales. Esto puede reflejar la existencia de “turnos” para obtener trabajos en el sector formal asalariado, dado que éstos son comparativamente mejor pagos a través del espectro de los trabajos de alta y baja remuneración en el mercado



CUADRO 3.5

Satisfacción laboral y empleo informal en República Dominicana

¿Cuál es su nivel general de satisfacción con su actividad económica o principal trabajo?	Formal asalariado	Informal asalariado	Formal independiente	Informal independiente
Muy satisfecho	9,3	5,7	25,2	8,8
Satisfecho	69,3	67,6	55,0	62,4
Insatisfecho	20,0	25,0	14,7	25,0
Muy insatisfecho	1,4	1,7	5,1	3,9
Total	100,0	100,0	100,0	100,0
¿Cuál es su nivel general de satisfacción con los siguientes aspectos de su principal trabajo?	Formal asalariado	Informal asalariado	Formal independiente	Informal independiente
<i>Número de horas que trabaja</i>				
Muy satisfecho	5,3	4,5	12,7	5,9
Satisfecho	73,2	70,7	75,4	71,6
Insatisfecho	19,1	22,4	10,4	20,0
Muy insatisfecho	2,5	2,4	1,5	2,5
Total	100,0	100,0	100,0	100,0
<i>Nivel de ingreso recibido (ingresos y pago monetario)</i>				
Muy satisfecho	3,9	2,4	7,2	3,7
Satisfecho	48,5	40,8	61,9	49,2
Insatisfecho	40,1	39,9	22,3	36,8
Muy insatisfecho	7,5	8,5	8,6	10,4
No aplica/no tiene	0,0	8,4	0,0	0,0
Total	100,0	100,0	100,0	100,0
<i>Beneficios adicionales recibidos (seguros de salud, pensión, vacaciones pagas, etc.)</i>				
Muy satisfecho	5,0	1,0	1,9	0,1
Satisfecho	70,7	26,1	1,3	1,0
Insatisfecho	18,9	33,8	0,5	0,3
Muy insatisfecho	5,5	18,9	0,0	0,1
No aplica/no tiene	0,0	20,2	96,3	98,5
Total	100,0	100,0	100,0	100,0
<i>Horarios de trabajo flexibles</i>				
Muy satisfecho	6,1	5,4	15,1	8,8
Satisfecho	70,2	72,7	80,1	78,8
Insatisfecho	21,7	19,5	4,1	10,9
Muy insatisfecho	2,0	2,3	0,7	1,5
Total	100,0	100,0	100,0	100,0
<i>Oportunidades de movilidad económica o de ser promovido</i>				
Muy satisfecho	6,1	3,6	9,5	5,2
Satisfecho	58,0	46,7	61,7	46,4
Insatisfecho	32,2	39,4	15,3	35,3
Muy insatisfecho	3,8	10,3	13,5	13,1
Total	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: Estimativos de los autores, con base en datos de la Encuestas de Hogares, 2006.

Nota: Los números han sido redondeados.

laboral y tienen prestaciones sociales. Esto puede, por ejemplo, ser el resultado de que mercado laboral no sea suficientemente flexible para igualar los ingresos a través del arbitraje. Sin embargo, como se discutió en el capítulo 2, esto puede estar relacionado con otras fuentes de segmentación laboral. Por ejemplo, puede reflejar un serio problema general de evasión de impuestos al ingreso y al valor agregado, que se debe abordar (al menos en parte) con un mayor esfuerzo por el cumplimiento de las leyes y por mejoramientos en la estructura de estos impuestos. Por tanto, las políticas para abordar las barreras para acceder a los trabajos formales asalariados más deseables, son de primer orden de

importancia y pueden incluir la eliminación de fricciones en el mercado laboral, un mejor esfuerzo para hacer cumplir la ley y para el mejoramiento de las leyes laborales y derechos fiscales y un mejoramiento del papel de los sindicatos para el logro de una mejor calidad del empleo, salarios y crecimiento de la productividad en general.

Como se anotó en el capítulo 2, hay una división en dos niveles entre los trabajadores independientes: la mayoría de los trabajadores que escogen este sector voluntariamente y se encuentran más cercanos a los motivos empresariales, y una importante pero menor fracción que lo utiliza como una red de seguridad. El nivel

CUADRO 3.6

Satisfacción laboral y empleo informal en Colombia

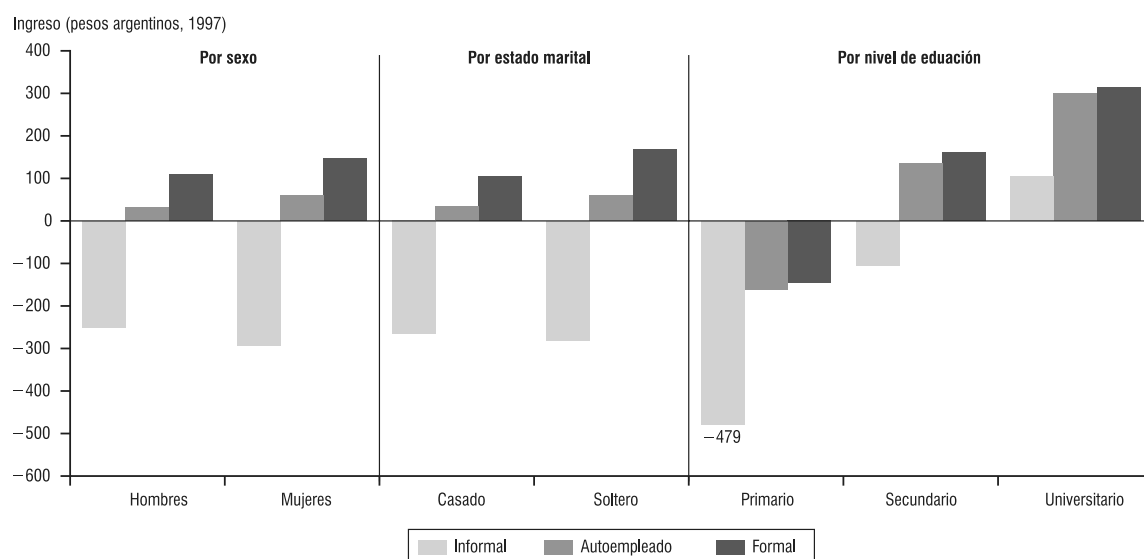
¿Cuál es su nivel general de satisfacción con su actividad económica o principal trabajo?	Formal asalariado	Informal asalariado	Formal independiente	Informal independiente
Muy satisfecho	13,2	3,0	14,9	4,2
Satisfecho	79,3	69,9	71,1	70,2
Insatisfecho	7,4	27,1	14,0	25,6

¿Cuál es su nivel general de satisfacción con los siguientes aspectos de su principal trabajo?	Formal asalariado	Informal asalariado	Formal independiente	Informal independiente
<i>Número de horas que trabaja</i>				
Muy satisfecho	8,0	2,0	10,0	2,3
Satisfecho	78,8	67,4	69,6	67,4
Insatisfecho	13,2	30,6	20,4	30,3
<i>Nivel de ingreso recibido (ingresos y pago monetario)</i>				
Muy satisfecho	6,8	1,3	8,9	1,8
Satisfecho	62,5	45,3	55,4	45,3
Insatisfecho	30,7	53,3	35,7	53,0
<i>Beneficios adicionales recibidos (seguros de salud, pensión, vacaciones pagas, etc.)</i>				
Muy satisfecho	8,3	0,9	5,1	1,0
Satisfecho	73,7	28,7	43,5	29,4
Insatisfecho	18,0	70,4	51,4	69,6
<i>Horarios de trabajo flexibles</i>				
Muy satisfecho	5,9	1,2	8,5	1,7
Satisfecho	81,1	68,1	71,7	68,3
Insatisfecho	13,0	30,7	19,8	30,0
<i>La aplicación de su conocimiento en el trabajo</i>				
Muy satisfecho	17,6	6,4	22,3	8,7
Satisfecho	75,7	76,1	66,8	75,3
Insatisfecho	6,7	17,5	10,9	16,0

Fuente: Estimativos de los autores, con base en datos de la Encuestas de Hogares, 2006.

Nota: Los números han sido redondeados.

GRÁFICO 3.9

Diferencias entre los ingresos laborales reales y el nivel de ingresos necesario para evitar autocalificarse como pobre en Argentina


Fuente: Basado en Arias y Lucchetti (2007).

Nota: Estimativos basados en la regresión logit de la pobreza autocalificada. Valores positivos (negativos) indican que el promedio de los ingresos laborales exceden (son menores que) el umbral de pobreza autocalificada de los individuos.

más bajo enfrenta una apreciablemente más alta desventaja de ingresos en los trabajos de baja remuneración, pero los trabajadores independientes mejor pagos gozan de remuneraciones similares a los trabajadores formales asalariados mejor pagos y con características semejantes. La evidencia para Argentina es consistente con el hecho de que los trabajadores se clasifican entre las ocupaciones formal asalariado y autoempleo, según la ventaja comparativa en el mercado laboral. Esto es, algunos trabajadores encuentran nichos ventajosos para sus habilidades y destrezas observadas y no observadas, en sectores u ocupaciones donde los trabajos tienen una propensión diferente a ser ejercidos como formal asalariado o como independiente. Adicionalmente, los resultados de los diferenciales de bienestar autocalificado sugieren que los factores no pecuniarios pueden estar en buena medida compensando a los trabajadores independientes por cualquier ingreso más bajo. Esto es consistente con las motivaciones reportadas en las encuestas del capítulo 2, para ser independiente y no contribuir a la seguridad social.

Sin embargo, República Dominicana (así como México, como se discute en el capítulo 4) y Colombia proporcionan excepciones que advierten que esta distinción entre informal asalariado y autoempleo informal no necesariamente es cierta en todos los países. En términos generales, la naturaleza y los determinantes del empleo informal dependen de los contextos específicos de los países, especialmente en variaciones de la productividad del sector formal a través de los países y en el tiempo, la composición demográfica y las habilidades de la fuerza laboral y los incentivos para cumplir con las regulaciones fiscales y laborales (incluyendo la participación en el sistema de seguridad social).

El hecho de que una fracción de trabajadores independientes goce de más altos —aunque presumiblemente más variables— ingresos, pero no contribuye a la seguridad social, plantea siguiente pregunta: ¿Cuánto más estarían ellos dispuestos a pagar por los beneficios de protección social de que los asalariados formales gozan (los cuales, como se indicó anteriormente, son positivamente valorados por los trabajadores)? El tema de la protección del empleo y la seguridad en la vejez amerita un análisis que considere los incentivos a participar en el sistema de seguridad social, por parte de trabajadores con diferentes preferencias con respecto a la flexibilidad laboral, con diferentes preocupaciones acerca de su futuro, con diferentes tasas intertemporales de descuento y con respecto a quién deriva diferentes niveles de bienestar de un particular paquete de beneficios. Los trabajadores pueden tener diferentes disponibilidades a pagar o aceptar ingresos más bajos para llevar a casa a cambio de tales beneficios, dependiendo de sus preferencias individuales, del costo y calidad de los servicios (reales y percibidos) proporcionados por los sectores público y privado, y de las características de fuentes alternativas de servicios y beneficios no relacionadas con el contrato laboral (por ejemplo, seguro informal, redes sociales, etc.). Puede haber también un papel para planes flexibles de beneficios. El capítulo 7 analiza estos temas con más detalle, mientras tanto, el siguiente capítulo resume las principales lecciones para las políticas laborales que surgen de la literatura existente para América Latina en este informe.

Notas

1. Este efecto no puede ser diferenciado para los trabajadores independientes, debido a que la mayoría de ellos están en microempresas o empresas unipersonales.

2. Los ingresos de los trabajadores formales asalariados son netos de las contribuciones laborales fiscales, mientras que los ingresos de los trabajadores independientes están calculados netos de los costos y retornos al capital, en la medida en que las encuestas laborales lo permiten.

3. Maloney y Méndez (2003) encuentran evidencia de que la influencia de las normas de salario mínimo es bastante más fuerte sobre las más concentradas distribuciones de ingresos informales en Argentina.

4. Un trabajo formal de bajo ingreso coincide con el techo de ingresos del 20% inferior de los trabajadores formales (el percentil 20 de la distribución formal asalariada), mientras que un trabajo formal de alto ingreso coincide con el piso de ingreso para el 20% superior de los trabajadores formales (el percentil 80).

5. La literatura económica ofrece varias lógicas para explicar los más bajos retornos a la experiencia en el trabajo independiente. En tanto que los aumentos en los salarios basados en la experiencia se utilizan en el trabajo asalariado para inducir a los mejores trabajadores a permanecer en la empresa, los autoempleados tienen menos incentivos para evitar el trabajo (o para renunciar). Por otra parte, como los trabajadores independientes frecuentemente tienen una inversión hundida en el inicio de nuevos negocios, pueden no tener la capacidad de moverse fuera de una actividad de bajo desempeño con suficiente rapidez.

6. El capítulo utiliza flexiblemente el término “trabajos de alta y baja remuneración” para referirse a los percentiles condicionales de la distribución de ingresos.

7. Para más información sobre los estudios empíricos sobre la segmentación de los mercados laborales y las teorías de los diferenciales compensadores, ver Magnac (1991). La técnica de descomposición de la brecha de ingresos fue presentada por primera vez por Oaxaca (1973). Para más información sobre descomposición de ingresos, ver Oaxaca y Ramson (1994).

8. Los resultados aquí difieren de los encontrados por Pratap y Quintín (2006), que no encontraron evidencia de diferencias sistemáticas en los niveles de ingreso entre los trabajadores asalariados formales e informales. Ellos usaron datos de la *Encuesta Permanente de Hogares* 1993-95 (EPH) y métodos de puntajes de propensión para lidiar con el problema del sesgo de selección de los trabajadores de baja productividad en el sector informal. En tanto que los métodos utilizados aquí son diferentes, los resultados pueden reflejar la diferencia en los períodos de tiempo. La brecha de salarios entre asalariados informales y formales se ha ampliado considerablemente en los últimos 10 años.

9. Como lo muestran Heckman y Vytlačil (2001, 2005), estos parámetros pueden ser derivados de un estimativo del efecto de tratamiento marginal, utilizando variables instrumentales locales (VIL) y otras aproximaciones. Los resultados mostrados aquí se basan en estimativos semiparamétricos, pero son también sólidos a diferentes especificaciones empíricas y enfoques alternativos de estimación. (Ver Arias y Khamis [2007]).

10. Las encuestas utilizadas son la Encuesta de Desarrollo Social en Argentina de 1997, la Encuesta Nacional de Aspiraciones y Prioridades de Desarrollo Humano en Bolivia de 1999 y la Encuesta de Condiciones de Vida en República Dominicana.

Referencias

- Arias, O. y M. Khamis. 2007. "Comparative Advantage and Informal Employment". Fotocopia. Banco Mundial, Washington, DC.
- Arias, O. y W. Sosa-Escudero. 2005. "Subjective and Objective Poverty in Bolivia". Documento base para el 2005 World Bank Bolivia Poverty Assessment. Banco Mundial, Washington, DC.
- Arias, Omar, Fernando Landa y Patricia Yáñez. 2007. "Movilidad laboral e ingresos en el sector formal e informal de Bolivia". Documento de trabajo, Udape, La Paz, Bolivia.
- Arias, Omar y Monserrat Bustelo. 2007. "Perfiles y dinámicas del empleo informal en América Latina". Fotocopia. Banco Mundial, Washington, DC.
- Arias, Omar y Leonardo Lucchetti. 2007. "Informal Employment and Self-Rated Welfare: Measuring Compensating Differentials". Fotocopia. Banco Mundial, Washington, DC.
- Carneiro, P., J. Heckman y E. Vytlacil. 2001. "Estimating the Rate of Return to Education When It Varies among Individuals". Documento presentado en la Reunión Anual de la Sociedad Económica Real. Durham, Inglaterra, abril.
- Galiani, S. y F. Weinschelbaum. 2006. "Modelling Informality Formally: Households and Firms". Fotocopia. Banco Mundial, Washington, DC.
- Heckman, J. y G. Sedlacek. 1985. "Heterogeneity, Aggregation, and Market Wage Functions: An Empirical Model of Self-selection in the Labor Market". *Journal of Political Economy* 93 (6): 1077-125.
- Heckman, J. y E. Vytlacil. 2001. "Policy-relevant Treatment Effects". *American Economic Review* 91 (2): 107-11.
- . 2005. "Econometric Evaluations of Social Programs". En *Handbook of Econometrics*, Vol. 5, ed. J. Heckman y E. Leamer. Amsterdam: Northholland.
- Heckman, J., S. Urzúa y E. Vytlacil. 2006. "Understanding Instrumental Variables in Models with Essential Heterogeneity". *Review of Economics and Statistics* 88(3): 389-432.
- Labor Rosen, S. 1981. "The Economics of Superstars". *American Economic Review* 71: 845-58.
- Magnac, T. 1991. "Segmented or Competitive Labor Markets?" *Econometrica* 59 (1): 165-87.
- Maloney, W. F. 1999. "Does Informality Imply Segmentation in Urban Labor Markets? Evidence from Sectoral Transitions in Mexico". *World Bank Economic Review* 13: 275-302.
- Maloney, W. y J. N. Méndez. 2003. "Measuring the Impact of Minimum Wages: Evidence from Latin America". Documento de trabajo 9800, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.
- Oaxaca, R. 1973. "Male-Female Wage Differentials in Urban Markets". *International Economic Review* 14: 693-709.
- Oaxaca, R. y M. Ramson. 1994. "Discrimination and University of Decomposition". *Journal of Econometrics* 61 (1): 5-21.
- Pratap, S. y E. Quintin. 2006. "Are Labor Markets Segmented in Argentina? A Semiparametric Approach". *European Economic Review* 50 (7): 1817-41.
- Wage Smith, A. 1876. *The Wealth of Nations*. Chicago: University of Chicago Press.

CAPÍTULO 4

El mercado laboral informal en movimiento: dinámica, ciclos y tendencias

RESUMEN: Este capítulo adopta una visión agregada del sector informal, preguntándose qué es lo que determina su tamaño, tanto a través del ciclo de negocios como a través de períodos de tiempo más largos. En el proceso, se arroja más luz acerca de la razón de ser del sector informal, el funcionamiento general de los mercados laborales en países menos desarrollados (PMD) y sobre los factores legales y regulatorios que afectan la asignación de trabajadores entre sectores. El capítulo comienza con una discusión de los flujos laborales brutos —los movimientos de trabajadores entre tipos de trabajo— para establecer las relaciones dinámicas entre sectores. El capítulo entonces da un paso atrás y ubica el mercado laboral en el contexto de un modelo macroeconómico estándar para un país pequeño, para explicar los movimientos procíclicos en la informalidad. Finalmente, examina los determinantes de las tendencias de largo plazo observados en los mercados laborales de los PMD.

EN EL CAPÍTULO 3 SE DISCUTIÓ EL PROCESO DE TOMA de decisión de los trabajadores que escogen entre los sectores formal e informal. Este capítulo toma un punto de vista más agregado, preguntándose qué es lo que determina el tamaño del sector, tanto a través del ciclo de negocios como a través de períodos de tiempo más largos. En el proceso, se arroja una mayor luz acerca de la razón de ser del sector informal, el funcionamiento general de los mercados laborales en los PMD y sobre los factores legales y regulatorios que afectan la asignación de trabajadores entre los sectores formal e informal.

Comenzamos el capítulo con una discusión de los flujos laborales brutos —movimientos de trabajadores entre los sectores de trabajo y el desempleo— para establecer la dinámica de las relaciones entre sectores. Esta aproximación tiene dos ventajas. Primero, ofrece un complemento de las comparaciones tradicionales de salarios, ajustadas por capital humano, que, debido a su incapacidad para tomar en consideración las características no observadas de los trabajos y sus efectos no pecuniarios de bienestar, resultan ser *faux amis* en la búsqueda para establecer la segmentación en el mercado, o la relativa inferioridad o calidad laboral entre sectores. Segundo, nos permite basarnos en literatura re-

ciente para los países desarrollados, para ofrecer una visión actualizada de cómo el mercado laboral se ajusta a lo largo del ciclo de negocios. En términos generales, el análisis de flujos laborales brutos evidencia aún más, que, como primera aproximación, los trabajos informales —especialmente aquéllos en el sector autoempleado informal— no son obviamente peores que los trabajos en el sector formal para muchos trabajadores. Esto no implica que no haya componentes involuntarios, o que no haya distorsiones en el clima de los negocios, pero ofrece una importante perspectiva diferente para ver estos temas.

El capítulo entonces da un paso atrás y ubica el mercado laboral en el contexto de un modelo macroeconómico estándar para un país pequeño. Este enfoque permite una más rica exploración de la interacción entre los choques macroeconómicos y el mercado laboral. Más específicamente, ofrece una explicación de los movimientos procíclicos que en ocasiones observamos. Adicionalmente, muestra cómo observar el tamaño relativo y los ingresos relativos del sector informal puede ofrecer un diagnóstico del estado del mercado laboral.

Finalmente, en la última sección exploramos los determinantes de largo plazo del tamaño del sector informal y, en el proceso, examinamos algunas explicaciones acerca de la expansión de la informalidad en algunos países en la década de los noventa.

La informalidad a través del lente de la dinámica de la fuerza laboral

La reciente disponibilidad de bases de datos de panel que permiten hacer seguimiento a los trabajadores a través de diferentes estados de empleo, nos permite revisar varios temas planteados por largo tiempo en el estudio de los mercados laborales en los países en desarrollo y, en particular, del papel del sector informal. Como se mencionó en el capítulo anterior, una parte sustancial de la literatura, con raíces intelectuales en el modelo de Harris-Todaro (1970), ve a los trabajadores informales como constituyendo un componente desaventajado de un mercado laboral segmentado por rigideces salariales. Esta visión general tiene implicaciones para el ajuste cíclico del mercado laboral durante las recesiones: las rigideces hacia abajo evitan que los salarios se ajusten ante choques adversos del sector formal, dejando al sector informal absorber trabajadores que de otra forma estarían desempleados en sociedades donde éstos pueden permitirse estarlo. Como se discutirá en la próxima sección, en promedio parecería, aunque con importantes y frecuentes excepciones, que el sector informal muestra un comportamiento contracíclico consistente con este punto de vista y especialmente durante las crisis. El gráfico 4.1 sugiere que, especialmente durante la crisis del Tequila en México en 1995 y la crisis brasileña en 1999, la formalidad cayó junto con el aumento en el desempleo.

Los flujos de trabajadores proporcionan movimiento a las fotos instantáneas producidas por los simples indicadores de acumulación presentados en los capítulos 1 y 2, y brindan un mayor apoyo a la idea de que buena parte del sector informal, y especialmente el autoempleo, no son principalmente un sector de empleo de último recurso. De manera más general, los estudios sobre la dinámica del mercado laboral se han colocado en el centro de los debates acerca de cómo los mercados en los países avanzados se ajustan y ofrecen importantes lecciones para América Latina.

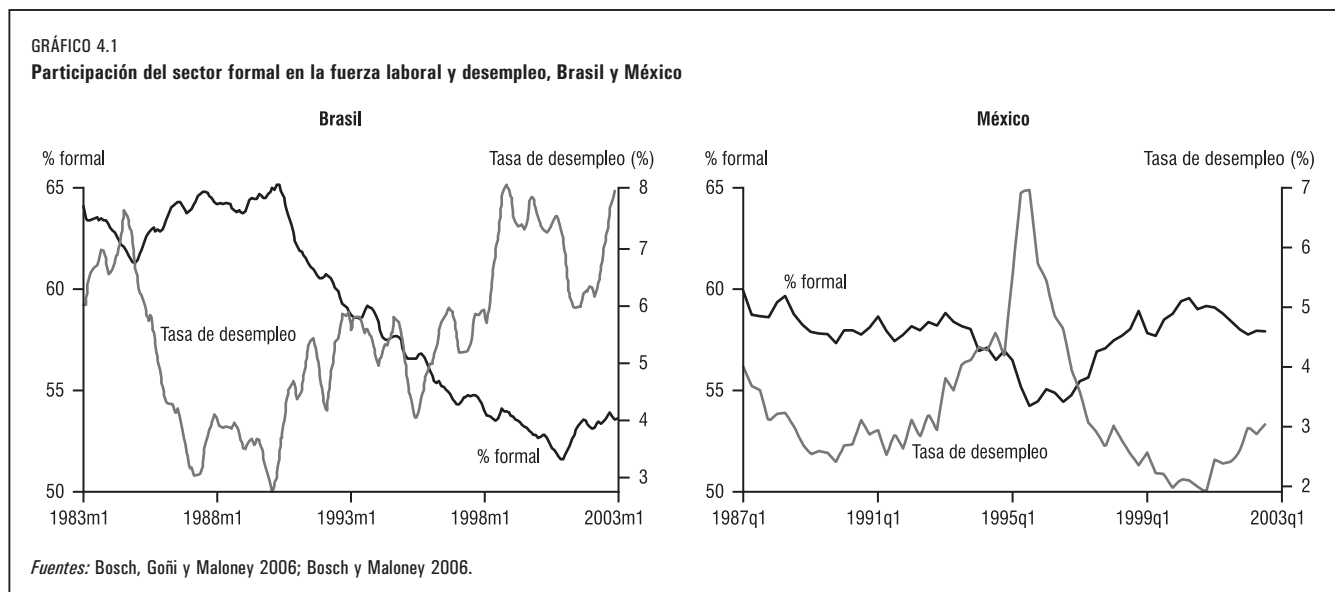
En Estados Unidos, trabajo reciente por Davis y Haltiwanger (1992, 1999), Hall (2005) y Shimer (2005a, 2005b, 2005c) ha documentado la gran cantidad de movimiento de trabajadores entre sectores. Por ejemplo, Davis, Faberman y Haltiwanger (2005) muestran que el 10% de los trabajadores en Estados Unidos renuncian a sus empleos cada trimestre, algunos moviéndose directamente a un nuevo trabajo con un nuevo empleador, algunos convirtiéndose en desempleados y algunos dejando la fuerza laboral. Esta literatura ha iniciado un debate acerca de las fuentes del desempleo durante los períodos de baja actividad económica, bien sea causados por la destrucción de empleos (Davis y Haltiwanger 1992, 1999) o por el estancamiento en las contrataciones (búsqueda de empleo) (Hall 2005; Shimer 2005a). También ha introducido varias herramientas nuevas y hecho algunos hallazgos interesantes que, como se mostrará, son directamente aplicables al contexto de los países en desarrollo y, en particular, explican los movimientos cíclicos del sector informal.

Bosch y Maloney (2006) y Bosch, Goñi y Maloney (2006) se basan en dos paneles rotativos construidos de las encuestas de empleo, que permiten estimar las probabilidades de transitar entre distintos estados del mercado laboral y la forma como éstos cambian a través del tiempo en Brasil y México. El recuadro 4.1 proporciona detalles sobre la teoría y parte del contexto empírico relevante.

Patrones cíclicos en los flujos laborales brutos

Transiciones entre la formalidad y la informalidad

El gráfico 4.2 ofrece evidencia adicional a favor de una visión más integrada del mercado laboral, donde los trabajos informales ofrecen oportunidades del empleo distintas, pero no necesariamente inferiores, especialmente el autoempleo. El gráfico muestra las probabilidades de transición entre los sectores formal e informal, las transiciones brutas en México y Brasil, y en el último caso



RECUADRO 4.1

Temas conceptuales con respecto a los flujos brutos de trabajadores

A lo largo de los últimos 20 años, el estudio del mercado laboral se ha separado de la visión Marshalliana de ajustes instantáneos, en la cual los precios (salarios) son el único mecanismo de asignación, hacia una visión de la operación de los mercados laborales como procesos no coordinados, demandantes de tiempo y costosos tanto para las empresas como para los trabajadores (Pissarides 2000). Los agentes en el mercado laboral tienen que emplear tiempo y recursos para lograr los resultados deseados. Los trabajadores están en búsqueda de trabajos ofrecidos por las empresas, mientras las empresas buscan trabajadores para llenar sus vacantes para iniciar el proceso de producción—incluso, si ellos llegan a un acuerdo en el salario, existe la posibilidad de que no se encuentren los unos con las otras.

El proceso por el cual las empresas y los trabajadores se encuentran ha sido objeto de estudio de investigadores que tratan de entender el funcionamiento del mercado laboral. Una de las visiones dominantes es que este proceso está gobernado por una función de “apareamiento”, un tipo de función de producción, que coloca juntos las vacantes y los trabajadores y cuyos insumos son el número de vacantes y el número de buscadores de empleo, $m = m(u, v)$. Esta función de apareamiento normalmente se considera que se incrementa en los dos argumentos y tiene retornos constantes a escala. La razón de las vacantes a los trabajadores determina lo que la literatura denomina el grado de rigidez del mercado, v/u .

Esta función apareamiento es el caballo de batalla de una inmensa cantidad de investigación, orientada a la comprensión de los flujos entre situaciones de empleo y desempleo en un contexto de equilibrio. A partir de ésta, se puede obtener cuál es la probabilidad de que un trabajador desempleado encuentre empleo dividiendo el número de apareamientos por la tasa de desempleo $m(u, v)/u$.

La cuestión relevante es cómo este proceso trabaja en un país con una división entre trabajos protegidos o formales y desprotegidos o informales. Esta pregunta en realidad no es muy diferente de la distinción entre trabajos calificados y no calificados que ha sido ampliamente estudiada en un el marco de los países desarrollados (Acemoglu 2003; Albrecht y Vroman 2002; y Dolado, Jansen y Jimeno 2002). Esto requiere hacer un cierto número de supuestos acerca de cómo funciona el mercado laboral. ¿Anuncian las empresas ambos tipos de vacantes? ¿Buscan los trabajadores ambos tipos de empleos? La discusión teórica acerca de cómo funciona el proceso de búsqueda en economías desarrolladas no es tema que esté en absoluto resuelto. Sin embargo, sí señala hacia direcciones potencialmente importantes para el modelamiento de los mercados laborales con sectores informales.

Primero, la evidencia empírica ha mostrado que los trabajadores informales concentran sus actividades en la provisión de bienes no transables, mientras que las empresas formales operan principalmente con bienes transables. Por tanto, sería plausible asumir una economía donde hay empresas formales que anuncian sus vacantes y, paralelamente, hay empresas informales que anuncian sus vacantes en un sector diferente (o, equivalentemente, surgen oportunidades de autoempleo). Los trabajadores pueden entonces dirigir su búsqueda hacia uno de los sectores o buscar aleatoriamente. El primer caso, da lugar a dos condiciones diferentes de rigidez del mercado y a una condición de arbitraje. Esto es, el retorno esperado de la búsqueda debe ser igual en ambos sectores. Esto en realidad implica que si los salarios son más altos en el sector formal, el tiempo promedio de espera tiene que ser más corto en el sector informal. Si los trabajadores buscan aleatoriamente, entonces la probabilidad de encontrar un trabajo formal es dada por la razón de las vacantes de trabajos formales contra informales.

Albrecht, Navarro y Vroman (2006) proponen otro mecanismo para generar un sector informal en un contexto de búsqueda y apareamiento. Asumen que los trabajadores son heterogéneos. Los trabajadores con alta educación siempre trabajan en el sector formal, mientras que los no educados trabajan siempre en el sector informal. Los trabajadores de clase media se mueven entre los sectores formal e informal, dependiendo de los incentivos proporcionados por quienes deciden sobre política. De manera similar, Bosch (2006) emplea también la heterogeneidad de los trabajadores para generar un sector informal. Las empresas anuncian vacantes, inicialmente no definidas; cuando el apareamiento entre la empresa y el trabajador se ha sido establecido, la empresa tiene que decidir qué tipo de contrato desea emplear (formal o informal). Esta decisión depende de la productividad idiosincrática del apareamiento y del costo laboral en el sector formal. Esta perspectiva implica que las empresas deciden un nivel límite de formalidad. Si el apareamiento es suficientemente bueno, la empresa está dispuesta a incurrir en los más altos costos laborales de ofrecer un trabajo formal. Si no, empleará al trabajador de manera informal.

Los mercados laborales en los países en desarrollo muy probablemente contienen alguno o todos los elementos aquí mencionados. La comprensión acerca de cómo la búsqueda y el apareamiento ocurren en presencia de mercados laborales informales es esencial para determinar el efecto de las políticas públicas en el mercado laboral.

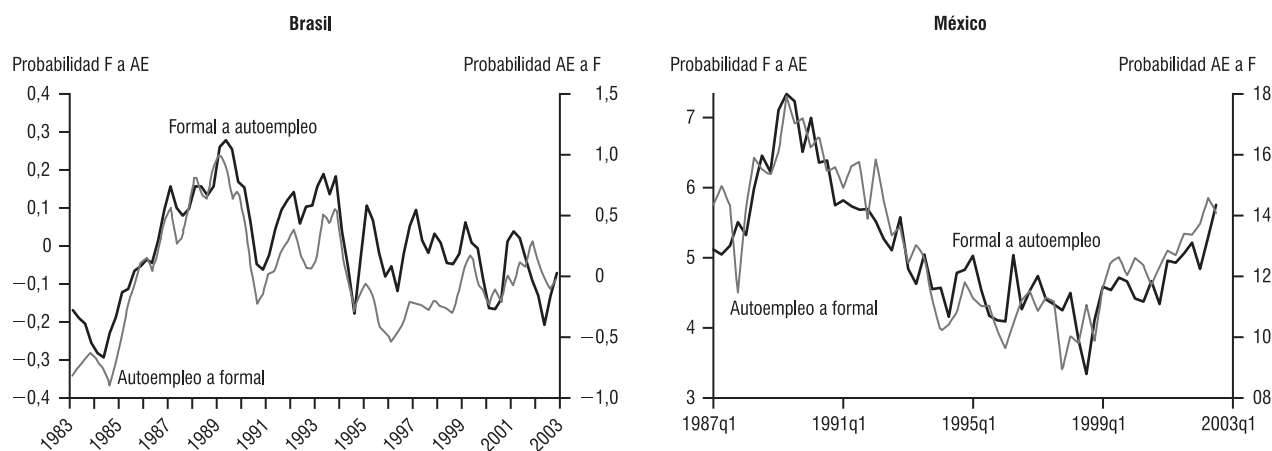
desprovistas de tendencia para tomar en consideración el aumento de largo plazo de la informalidad a través del período que se discute posteriormente. En ambos países, los flujos entre el sector formal y los dos sectores informales son notablemente simétricos y aparecen altamente relacionados a través del ciclo de

negocios, aumentando en los auges y cayendo en las crisis. Es decir, no es el caso que, en la medida en que la economía se recupera, se vea una menor cantidad de individuos expulsados de la formalidad hacia el sector informal y más individuos informales con posibilidad de encontrar trabajos en el sector formal. Tal com-

portamiento asimétrico caracteriza los flujos entre el empleo y el desempleo en la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y, en Brasil y México, *entre todos los sectores de empleo, tanto formal como informal y el desempleo*. Pero, entre los sectores de empleo, lo que se observa son flujos en ambas direcciones, que aumentan durante los períodos de auge y disminuyen durante los períodos de recesión, de forma exactamente consistente con los patrones procíclicos en los flujos de trabajo a trabajo observados en la literatura sobre Estados Unidos (Shimer 2005b), que son generalmente atribuidos a trabajadores que buscan y encuentran mejores trabajos en mercados laborales más rígidos.

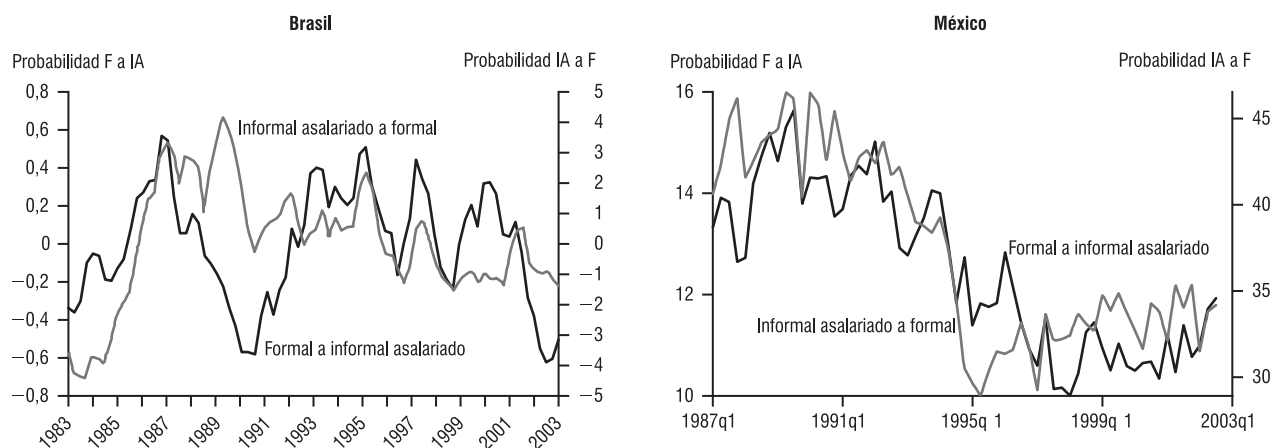
Los resultados son más sorprendentes para México, pero la historia encuentra amplio apoyo, con algunas precauciones, también en Brasil. En ambos países, los flujos brutos entre los sectores informal, particularmente el autoempleo, y formal no se comportan como si los primeros fueran un tipo de desempleo, sino más bien un trabajo alternativo. Esto es consistente con los datos de las respuestas presentadas en los capítulos 2 y 3, acerca de que la mayor parte de los autoempleados escoge entrar al sector que presenta iguales niveles de bienestar a aquéllos en el sector formal. Para México, el gráfico 4.3 muestra que el 75% de las personas reportan entrada voluntaria tanto desde trabajos for-

GRÁFICO 4.2A
Probabilidad de transición entre el empleo formal asalariado y el autoempleo, Brasil y México



Fuentes: Bosch, Goñi y Maloney 2006; Bosch y Maloney 2006.

GRÁFICO 4.2B
Probabilidad de transición entre trabajo formal asalariado e informal asalariado, Brasil y México



Fuentes: Bosch, Goñi y Maloney 2006; Bosch y Maloney 2006.

Nota: Las magnitudes difieren entre Brasil y México debido a la técnica utilizada para eliminar la tendencia en Brasil.

males como desde trabajos informales asalariados, aun durante las crisis, aunque, como es predecible, la proporción disminuye entonces sustancialmente.

La ausencia de datos complementarios, para trabajadores que entran al trabajo asalariado informal, nos obliga a apoyarnos en evidencia menos directa. Si asumimos que los trabajadores empleados que buscan otro trabajo (“¿Ha estado buscando trabajo durante los últimos dos meses?”) son “menos voluntariamente” empleados, entonces del gráfico 4.4 sugiere que a comienzos de década de 1990 y comienzos de la de 2000, efectivamente, la satisfacción laboral fue relativamente similar entre sectores. En el pico de la recesión de 1996, los dos sectores informales eran sustancialmente mayores que el formal, pero relativamente cercanos uno al otro, con un notablemente bajo 6%. En sentido amplio, entonces, en México las percepciones acerca de la calidad de los trabajos parecen similares entre autoempleados y asalariados informales, consistente con la alta correlación a través del ciclo de flujos brutos entre sectores.

Sin embargo, como se menciona en el capítulo 3, esto difiere notoriamente entre países. En República Dominicana, la satisfacción autorreportada entre asalariados informales no sugiere que ésta sea peor que entre los asalariados formales. Sin embargo, en varios países, los asalariados informales claramente lo son. Las respuestas motivacionales de los trabajadores asalariados informales brasileños sugieren que una gran proporción de ellos están esperando también dejar el sector. Esto puede responder por buena parte de la baja correlación cíclica observada (0,26 para las transiciones I-F/F-I *vs.* 0,85 para las transiciones AE-F/F-AE).

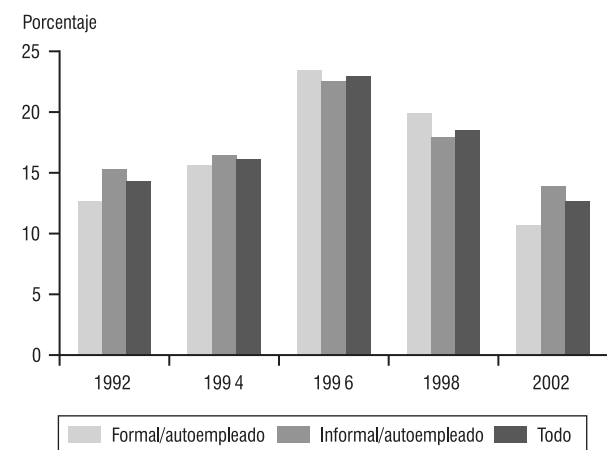
Posiblemente, de forma paradójica, un alto grado de entrada voluntaria no excluye algún grado de segmentación para algunos trabajadores, ni, de forma más general, la existencia de distor-

siones. Primero, en cualquier momento, hay trabajadores buscando empleo en cada sector. La introducción de un salario mínimo obligatorio u otra rigidez salarial en el sector formal reducirá la probabilidad de encontrar un trabajo en el sector formal y hará los trabajos informales disponibles relativamente menos atractivos, introduciendo así una asimetría progresiva a los flujos y un grado más bajo de entrada voluntaria, en la medida en que las rigideces son más severas, especialmente durante las recesiones. Segundo, una amplia clase de distorsiones —excesivos impuestos laborales o restricciones para el despido, por ejemplo— puede no inducir la segmentación, pero, no obstante, reducirá las vacantes que se abren en el sector formal. Efectivamente, esto será análogo a un desplazamiento en la curva de demanda de trabajo en el sector formal y llevará a ingresos más bajos en ambos sectores; pero la gran mayoría de trabajadores que entra en la informalidad podrá aún declarar que lo hace voluntariamente, dados los niveles de ingresos en el sector formal (*ver* gráfico 4.5). Este punto es importante: es enteramente posible para todos los trabajadores que se encuentran en el sector informal estar tan bien como lo estarían en el sector formal, a pesar de la existencia de distorsiones muy altas y no segmentadoras en el sector formal. En el límite, podríamos imaginar un opresivo clima de negocios que impide el crecimiento y la creación de trabajos en el sector moderno, pero en el que los trabajadores escogen libremente entre el menú existente de vacantes. Una discusión de los modelos sobre los impactos de las regulaciones en los flujos de trabajadores y en el tamaño del sector informal se presenta en el recuadro 4.2.

La causa del desempleo: salida de los sectores informales

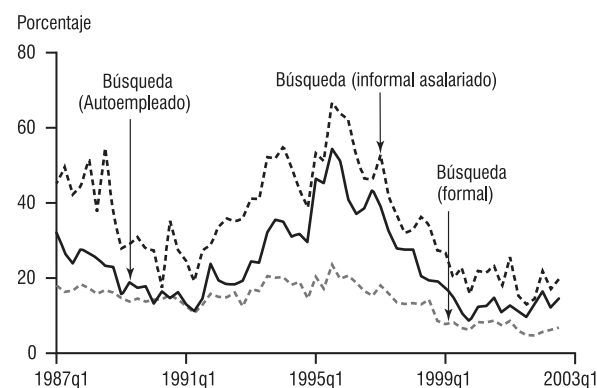
Un provocativo segundo hallazgo surge de los flujos desde y hacia el desempleo que sugieren que se debe repensar el sector in-

GRÁFICO 4.3
Transición involuntaria hacia el autoempleo en México



Fuente: Estimativos de los autores, basados en la Encuesta Nacional de Micronegocios, varios años.

GRÁFICO 4.4
Búsqueda de empleo mientras se está empleado, México

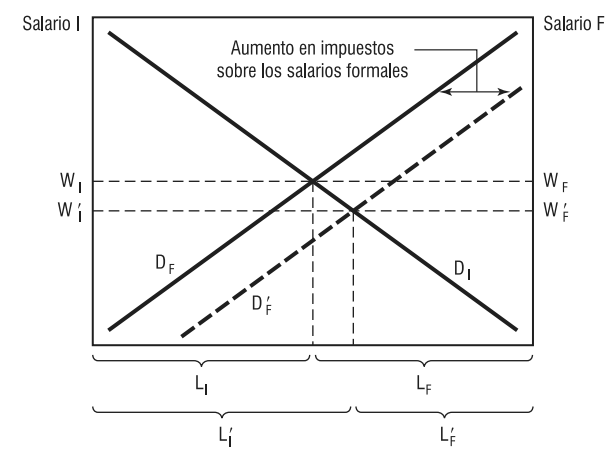


Fuente: Datos trimestrales de la Encuesta Nacional de Trabajo Urbana. 1987:t1 a 2002:t4.
Nota: Búsqueda se refiere a la proporción de trabajadores empleados en el sector que afirman estar buscando un nuevo trabajo y no han cambiado de estatus laboral en el trimestre anterior.

formal en su papel de ser una especie de desempleo disfrazado. El gráfico 4.6 sugiere primero que, en cualquier momento, la probabilidad de retirarse del sector informal asalariado es mucho más alta que de retirarse del sector formal. Tanto en México como en Brasil, los trabajadores asalariados informales tienen aproximadamente tres veces más probabilidad de transitar hacia el desempleo, comparados con sus contrapartes formales. Segundo, las probabilidades de dejar los trabajos presentan una más alta inestabilidad en el sector informal, especialmente para los informales asalariados. Las simulaciones para México (Bosch y Maloney 2006) y Brasil (Bosch, Goñi y Maloney 2006) sugieren que, de hecho, el aumento en el desempleo durante las recesiones es generado principalmente por trabajadores que se separan del sector informal.

Varios mecanismos posibles pueden estar en juego en este caso. Primero, los trabajadores en el sector informal pueden estar ocupando trabajos de bajo nivel de calificación para los cuales el entrenamiento o la experiencia no son muy importantes. Durante una recesión, estos trabajadores son fácilmente despedidos ya que no están protegidos por las regulaciones laborales. Adicionalmen-

GRÁFICO 4.5
Menor disponibilidad de trabajos en el sector formal sin segmentación



Fuentes: Ilustración de los autores.

RECUADRO 4.2

Efectos simulados de la legislación del mercado laboral sobre el tamaño del sector informal

Varios modelos se han desarrollado para examinar el impacto posible de las políticas sobre las variables del mercado laboral. Éstos generalmente se calibran teniendo una economía genérica en mente y, por tanto, deben tomarse únicamente como sugestivos.

Albrecht, Navarro y Vroman (2006) y Pries y Rogerson (2005) calibran modelos de aparejamiento y simulan efectos de la regulación del mercado laboral sobre la rotación de la fuerza laboral y su composición. Aunque Pries y Rogerson trabajan sólo con empleo y desempleo, Albrecht, Navarro y Vroman (2006) explícitamente modelan también el sector informal.

El modelo de Pries-Rogerson combina variantes de dos modelos estándar en la literatura: el modelo de aprendizaje de Jovanovic (1979) y el modelo de aparejamiento de Pissarides (1985). Los

flujos laborales son determinados por choques idiosincráticos a la productividad laboral, y la rotación de los trabajadores (por encima de la rotación de trabajos) es determinada por un proceso de acumulación de la información acerca de la calidad del aparejamiento. Las dos partes en un aparejamiento observan una señal acerca de la verdadera calidad del aparejamiento antes de decidir si aparejarse y los aparejamientos ocurren sólo si ellos juzgan que la calidad de éste excede un valor límite. La verdadera calidad se revelada a través de tiempo, pero únicamente si un aparejamiento se conforma. Las regulaciones del mercado laboral tienen impacto mediante su influencia sobre las prácticas de contratación —específicamente, el nivel del valor límite.

El cuadro 4B.1 muestra las simulaciones para tres cambios en las políticas del mercado laboral: un aumento del 15% en el sala-

CUADRO 4B.1

Efectos de variar el salario mínimo, los costos de despido, el seguro de desempleo y los impuestos

Variable afectada	Diferencias con respecto al equilibrio de referencia			
	Política			
	Salario mínimo	Costo de despido	Seguro de desempleo	Impuestos
Probabilidad para encontrar una vacante	-0,13	-0,04	-0,14	-0,13
Duración en el desempleo	3,02	1,32	1,50	1,06
Destrucción anual de trabajos (%)	-0,20	0,00	-0,30	-0,30
Rotación anual de trabajadores (%)	-6,00	-4,3	-1,80	-0,50
Tasa de desempleo	-0,04	-0,01	-0,02	-0,02
Producción	-0,04	-0,01	-0,03	-0,02
Pérdida de bienestar (%)	1,40	0,18	0,29	0,29

Fuente: Pries y Rogerson 2005.

rio mínimo, la introducción de costos de despido por un valor equivalente a tres meses de salario y un aumento en los beneficios de seguro de desempleo equivalente al 20% del salario, financiado por un impuesto del 15% sobre la producción. En todos los casos, observamos una reducción en la probabilidad de que los trabajadores encontrarán un empleo vacante y cambios sustanciales en la rotación de trabajadores (antes que destrucción de trabajos), que determinan los resultados. Todas las políticas llevan a una reducción en la tasa de empleo entre 1 punto porcentual (costos de despido) y 4 puntos porcentuales (salarios mínimos) y similares niveles de producción en el sector “formal”. Los costos de bienestar son altos únicamente para el salario mínimo. Bajo una combinación de políticas, las interacciones aproximadamente duplican el impacto de las políticas simples.

Albrecht, Navarro y Vroman (2006) extienden el trabajo de Mortensen y Pissarides (1994) agregando un sector informal y permitiendo heterogeneidad entre los trabajadores. Ellos asumen que los trabajadores difieren en sus productividades máximas (baja, media o alta productividad) en los trabajos del sector formal. La decisión acerca de si aceptar un trabajo en el sector informal depende entonces del tipo de trabajador. Todos los trabajadores tienen la opción de tomar oportunidades en el sector informal en la medida en que éstas aparecen y todos los trabajadores son igualmente productivos en ese sector, pero los trabajadores que son más productivos en el sector formal rechazarán el trabajo informal para esperar por uno de tipo formal. Similarmente, los trabajadores menos productivos no son contratados en el sector formal. Los valores de corte que determinan cómo los tipos diferentes de trabajadores son asignados entre sectores, son endógenos y están influenciados por la política sectorial en el mercado laboral for-

mal. Un cambio en la política puede descalificar algunos trabajadores para obtener empleo en el sector formal; de igual forma, algunos trabajadores aceptan trabajo en el sector informal, a pesar de que no lo hubieran hecho previamente.

Los efectos de aumentar los impuestos de indemnizaciones y los impuestos a la nómina, bajo este marco de trabajo, se reportan en el cuadro 4B.2. La primera columna muestra que un aumento en las indemnizaciones de 0% al 20% del salario, crea vacantes menos atractivas para los empleadores del sector formal. Esto podría, en principio, aumentar el desempleo. Sin embargo, un impuesto para la indemnización también incentiva a las empresas a mantener apareamientos de baja productividad, reduciendo la productividad formal y empujando la tasa de desempleo hacia abajo. En este caso, el último efecto domina y el desempleo disminuye. En términos generales, en la medida en que menos vacantes formales se abren, más trabajadores se ven forzados a aceptar trabajos informales. Un aumento en los impuestos a la nómina de 0% al 20% tiene efectos similares sobre la reducción de la creación de vacantes y el cambio composicional hacia trabajos informales. Sin embargo, contrario a lo que sucede con el impuesto para la indemnización, la introducción de impuestos a la nómina hace que las empresas mantengan únicamente los apareamientos altamente productivos. Esto aumenta la productividad formal promedio, pero también aumenta la tasa de desempleo. La última columna del cuadro reporta los efectos de aplicar las dos políticas simultáneamente (cada impuesto es determinado como igual al 10%). Ambos impuestos hacen la creación de vacantes menos atractiva, la duración del empleo en el sector formal aumenta (esto es, el efecto del impuesto de indemnización domina), la productividad disminuye en el sector formal y el producto neto disminuye.

CUADRO 4B.2.

Efectos de variar los impuestos de indemnizaciones y los impuestos a la nómina**Diferencias con respecto al equilibrio de referencia**

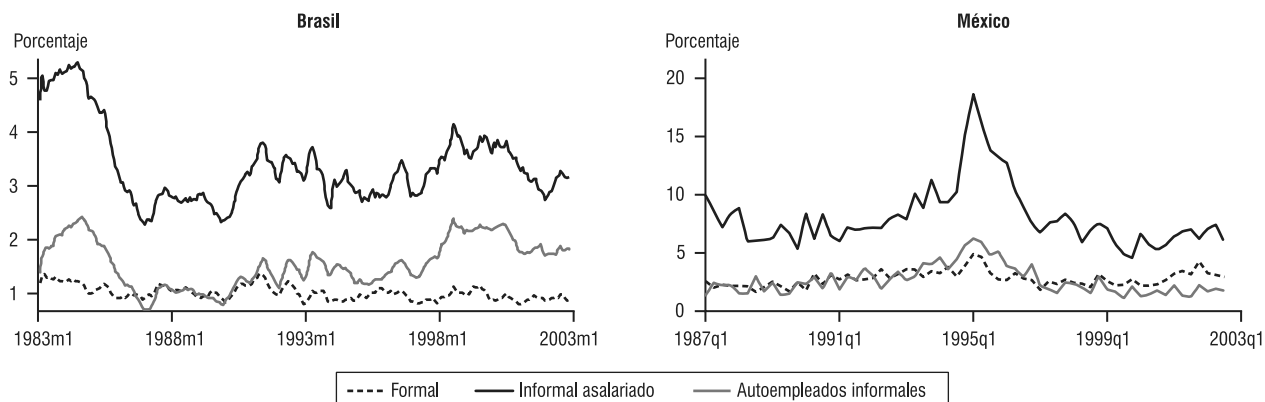
Variable afectada	Política		
	Impuesto de indemnización	Impuesto a la nómina	Ambos impuestos
Rigidez laboral (vacantes/desempleo)	-0,360	-0,090	-0,230
Punto de corte -Baja productividad (informal) -productividad media	0,053	0,063	0,065
Punto de corte -Productividad media -Alta productividad (formal)	0,048	0,101	0,085
Desempleo	-0,018	0,003	-0,005
Productividad ^{formal}	-0,061	0,036	-0,003
Salario ^{formal}	-0,069	-0,070	-0,070
Producto	-0,019	-0,004	-0,008

Fuente: Albrecht, Navarro y Vroman 2006.

te, los trabajadores informales están empleados normalmente por pequeñas empresas, que pueden sufrir desproporcionadamente durante las recesiones y, por tanto, destruir más trabajos. Bosch y Maloney (2006) exploran estos temas para México y encuentran que las separaciones laborales son, de hecho, esencialmente de-

terminadas por el tamaño de la empresa, con el hallazgo adicional de que los despidos acíclicos en el sector formal son determinados por el hecho de que la mayoría de los trabajadores en empresas formales son empleados en empresas grandes. Las empresas más pequeñas y de tamaño mediano en el sector formal

GRÁFICO 4.6
 Probabilidad de transición hacia el desempleo (tasa de despido o renuncia), Brasil y México



Fuentes: Bosch, Goñi y Maloney 2006; Bosch y Maloney 2006.

son extremadamente contracíclicas en sus despidos. Esto, posiblemente, es consistente con el hecho de que las empresas más pequeñas tienen mayor probabilidad de fracasar en una economía en recesión (Jovanovic 1982; Hopenhayn 1988), o quizás se deba a que la falta de acceso al crédito para aliviar los tiempos difíciles lleva a que las empresas más pequeñas no puedan mantener trabajadores valiosos, mientras que las empresas más grandes si pueden hacerlo.² No obstante, se da también el caso de que los trabajadores informales en empresas de todos los tamaños, en México, muestran unas extraordinariamente altas probabilidades de despido. Esto parecería sugerir que, de nuevo, el tipo de relación contractual es lo que determina el comportamiento de despido. Sin embargo, una posibilidad alternativa es que, aunque estos trabajadores reportan estar trabajando en empresas grandes, de hecho, son contratados por intermediarios que son empresas más pequeñas y que contratan y despiden como tales.

Por qué el sector informal generalmente se expande durante las recesiones

Dicho lo anterior, ¿por qué el gráfico 4.1 sugiere que el sector informal se expande durante las recesiones, mucho en la forma como la perspectiva tradicional sugiere? De hecho, como Gasparini, Haimovich y Olivieri (2006) y Loayza y Rigolini (2006) han mostrado, éste parece ser el caso en promedio.

La literatura sobre países desarrollados que trata de entender el desempleo a través del lente de los flujos brutos de trabajadores, ofrece importantes conclusiones y sugiere que nos enfoquemos en dos conjuntos de flujos: aquéllos hacia los sectores de empleo —la tasa de *hallazgo de trabajos*— y aquéllos fuera de esos sectores —la *tasa de separación*.

El gráfico 4.7 muestra las tasas de hallazgo de trabajos de los sectores formales e informales en Brasil y México durante el pe-

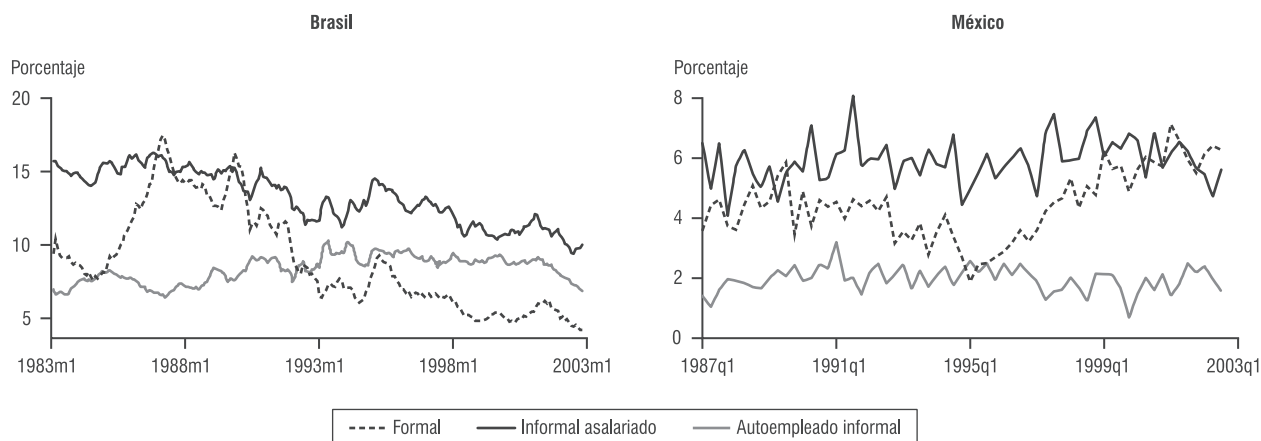
ríodo 1983-2003. Los principales hechos estilizados que surgen de estos gráficos son la fuerte prociclicidad de la tasa de hallazgo de trabajo el sector formal, comparada con la relativa estabilidad de la tasa de hallazgo de trabajo en el sector informal. La crisis de 1995 en México hizo que la probabilidad de encontrar trabajo formal oscilara entre 30% y 15%, mientras que la tasa de hallazgo de trabajo en los dos sectores informales osciló solamente en alrededor de 4 puntos porcentuales. La evidencia de Brasil corrobora este hallazgo. La crisis de 1984 disminuyó dramáticamente la tasa de hallazgo de trabajos formales, mientras las contrapartes informales fueron relativamente estables. Adicionalmente, después de las reformas a finales de los años ochenta, la tasa de hallazgo de trabajo experimentó mayores disminuciones, del 15% al 5%. Por tanto, la probabilidad de encontrar trabajo en el sector formal parece ser una importante variable de ajuste.³

Estas tasas diferenciales de hallazgo de trabajo a lo largo del ciclo, son críticas para explicar la frecuente expansión del sector informal durante las recesiones. En la medida en que la economía decae, las contrataciones en el sector formal bajan abruptamente, pero la contratación en el sector informal cae mucho menos y el álgebra de esto determina que el tamaño relativo del sector informal probablemente aumenta. Aunque se ha mostrado previamente que las separaciones del trabajo informal asalariado son muy volátiles, los flujos netos en el sector son positivos durante las crisis.

Esto hace surgir la pregunta de por qué las tasas de hallazgo de trabajo son tan diferentes entre los dos sectores, un tema que tiene una fuerte resonancia en el reciente enigma acerca de la alta inestabilidad de las tasas de hallazgo de trabajo en las economías desarrolladas. En Estados Unidos, las tasas de hallazgo de trabajo son también fuertemente procíclicas y Shimer (2005a) y Hall (2005) argumentan que la magnitud de estas fluctuaciones no se puede explicar bien por los modelos más modernos de bús-

GRÁFICO 4.7

Probabilidad de transición desde el desempleo (tasa de hallazgo de trabajo), Brasil y México



Fuentes: Bosch, Goñi y Maloney 2006; Bosch y Maloney 2006.

queda y apareamiento. Tanto Shimer como Hall argumentan que una explicación para la excesiva inestabilidad surge de las rigideces salariales. En la mayoría de los modelos de apareamiento (ver cuadro 4.2), un choque adverso a la economía llevará a un descenso en la productividad de los trabajadores potencialmente empleados y de sus salarios. Sin embargo, si los salarios no pueden caer, entonces la rentabilidad probable de contratar un nuevo trabajador cae aún más y, como resultado, las vacantes laborales se reducirán mucho más que si los salarios disminuyeran.

La relevancia de esto para el caso de los PMD es clara. Si los salarios en el sector formal no pueden caer en tanto que los ingresos informales pueden, entonces esto puede explicar por qué encontrar trabajos formales fluctúa tanto más que encontrar trabajos informales. En cierto sentido, entonces, enfocarse en los flujos brutos laborales puede percibirse simplemente como reciclar el andamiaje de Harris y Todaro (1970). Sin embargo, a la fecha la evidencia sugiere que la pregunta debe permanecer abierta. Primero, Bosch y Maloney (2006) para México y Bosch, Goñi y Maloney (2006) para Brasil, encuentran que, con seguridad para el autoempleo y, en menor medida, para el trabajo informal asalariado, los salarios son más flexibles que en el sector formal, pero no siempre de forma evidente. Por ejemplo, durante la recuperación de 1988-92 en la cual las contrataciones formales mostraron un aumento desproporcionadamente alto, los ingresos formales asalariados e informales asalariados permanecieron prácticamente iguales.

Más fundamentalmente, la literatura predominante no ha convergido en identificar que las rigideces salariales sean las responsables de los comunes patrones procíclicos en la probabilidad de encontrar trabajo que se observa en los sectores formales en Brasil y México, así como en Estados Unidos. Mortensen y Nagypal (2005), por ejemplo, aún agregando rigideces salariales

y algunas otras modificaciones en el modelo de Mortensen-Pissarides (1994), pueden simular únicamente un 40% de la volatilidad en la tasa de hallazgo de trabajo y concluyen que “en resumen, el dilema [de una alta volatilidad del empleo] persiste” (p. 24). Esto sugiere que el comportamiento distintivo de la creación de trabajo en los dos sectores puede involucrar bastante más que el tradicional énfasis en las rigideces del sector formal. Adicionalmente, como se discutió en el capítulo 2, hay sustancial evidencia de salarios mínimos restrictivos en el sector informal, aunque éste puede ser menos el caso durante las crisis, cuando las “normas” pueden demostrarse más flexibles que los mandatos legales.

Segundo, incluso si las rigideces salariales resultan ser la diferencia crítica, el mecanismo que las determina puede o no incluir las consideraciones usuales acerca de los sindicatos, los salarios mínimos y otras distorsiones. Kennan (2005) y Menzio (2005) hacen énfasis en que la información asimétrica en el proceso de negociación de salarios induce rigideces en los salarios con respecto a los choques de productividad. De forma más general, en Estados Unidos, por ejemplo, Bewley (1999) argumenta que, por razones de moral de los trabajadores, las empresas preferirían despedir trabajadores, cuya memoria colectiva pronto se debilitará, antes que reducir los salarios de todos los trabajadores, acción cuyo resentimiento tenderá a perdurar. En resumen, las rigideces salariales, el determinante tradicional de la segmentación, forman parte de la historia pero son únicamente un candidato para explicar la abrupta caída en las tasas de contratación formal.⁴ Cada uno de los elementos de este debate que rodea “el dilema” del exceso de volatilidad en la tasa de hallazgo de trabajo en Estados Unidos, aplica para la comprensión del comportamiento de la tasa de hallazgo de trabajo en el sector formal en América Latina.

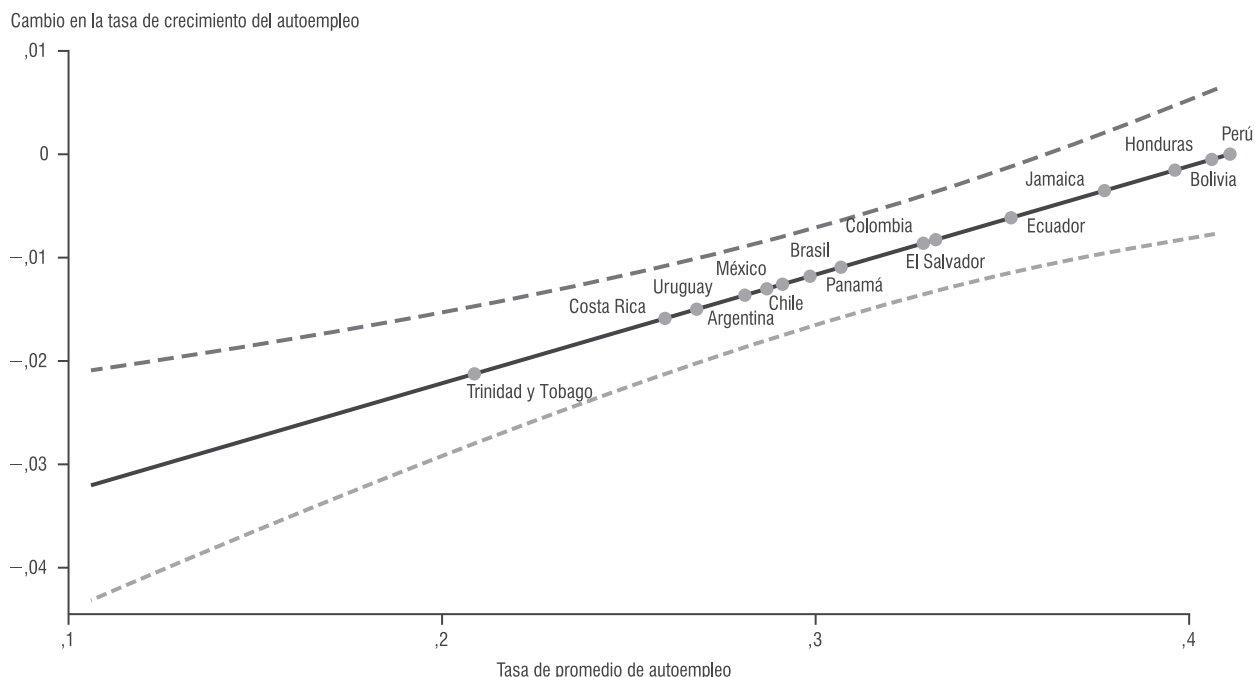
El contexto macroeconómico general

Trabajando un poco más en la tradición de de Soto (1989), sobre empresas que tratan de decidir si ser formales o informales, Loayza y Rigolini (2006) desarrollan un modelo basado en Rauch (1991) que ofrece una perspectiva alternativa sobre los posibles determinantes del comportamiento cíclico de los informales, en este caso medidos como autoempleados. Aquí, los movimientos cíclicos no son determinados por los efectos netos de los flujos de trabajadores entre sectores, sino a través del margen de de Soto. Efectivamente, las empresas individuales consideran los beneficios de ser formales contra sus costos y, a su vez, su productividad es afectada por su acceso a los beneficios de la formalidad. El tamaño del sector informal es una función de la productividad diferencial entre trabajadores formales e informales entre sectores. Este diferencial, a su vez, se determina por el costo de convertirse o permanecer como formal y la distribución del grado de calificación entre la fuerza de trabajo. Específicamente, el diferencial de productividad tiene un componente determinado por el trabajador, dado por los conocimientos individuales del trabajador y un componente relacionado con el sector, dado por la carga regulatoria relativa entre los sectores formal e informal, la estrictez para hacer cumplir la ley y el acceso a los servicios públicos que aumen-

tan la productividad. El tamaño del sector informal está dado entonces por la proporción de trabajadores cuyos conocimientos caen por debajo del nivel límite en el que el trabajador es indiferente entre los dos sectores. Cuando la regulación disminuye o el esfuerzo por hacer cumplir la ley aumenta, el sector formal se convierte en relativamente más atractivo para ellos y un mayor número de empresas se unen él. Adicionalmente, la regulación es un costo fijo que todas las empresas formales tienen que sufragar. Por tanto, cuando la productividad en general aumenta el costo de la regulación éste es proporcionalmente más pequeño, de manera que más empresas se unan al sector formal y lo contrario sucede durante las recesiones.

Empíricamente, Loayza y Rigolini (2006) encuentran que, en promedio, el crecimiento del PIB está negativamente correlacionado con el tamaño del sector informal —definido como la proporción de autoempleados—, indicando que el sector informal es, en promedio, contracíclico. Adicionalmente, el grado de contraciclicidad parece menor para los países con los más grandes sectores informales, Perú y Bolivia, comportándose relativamente de forma acíclica (ver gráfico 4.8). De modo consistente con su modelo, los autores encuentran que las mejoras en las leyes y en el orden público reducen fuertemente la ciclicidad del empleo informal.

GRÁFICO 4.8
Reacción del empleo informal al ciclo de los negocios



Fuente: Loayza y Rigolini 2006.

Nota: El gráfico simula el cambio en el crecimiento del empleo informal debido a un cambio de 5 puntos porcentuales en la tasa de crecimiento del PIB per cápita. La simulación se basa en una regresión de corto plazo, tal como la que se muestra en el cuadro 4, col. 2, pero con una muestra que resulta de aplicar la restricción de min obs = 2. Las líneas discontinuas son los intervalos de confianza del 90%. Sólo los países en América Latina y el Caribe se han resaltado. De izquierda a derecha: Trinidad y Tobago, Costa Rica, Argentina, Uruguay, Chile, México, Panamá, Brasil, El Salvador, Colombia, Ecuador, Jamaica, Bolivia, Honduras y Perú.

Explicando los movimientos procíclicos de la informalidad

Los dos modelos anteriores ofrecen explicaciones para los patrones contracíclicos de la informalidad. Sin embargo, una más cercana mirada al gráfico 4.1 sugiere que ésta no es la historia completa. En México, entre 1988 y 2001, el desempleo cayó al mismo tiempo que la informalidad aumentó. Esto es, la informalidad es procíclica a través de este período. Mientras los flujos brutos aumentaron en ambas direcciones, los flujos netos se movieron hacia el autoempleo.

Fiess, Fugazza y Maloney (2002, 2006) ofrece una explicación, introduciendo distintos choques a los sectores formal e informal. Más específicamente, ellos argumentan que debido a que la informalidad está esencialmente concentrada en el sector de los no transables y los sectores formales en el sector de los transables, los modelos estándar de economía pequeña que se enfocan en la respuesta de estos dos sectores a choques cíclicos (*ver* Obstfeld y Rogoff 1996), ofrecen luces acerca del comportamiento cíclico del sector informal. Una bonanza en la construcción, por ejemplo, abre oportunidades para los contratistas informales y otros, y podría llevar a una expansión procíclica del sector. Ligando esta discusión de forma flexible con los modelos de aparejamiento de la sección anterior, a pesar de que los aumentos en la tasas de hallazgo de trabajo en el sector formal pueden generalmente exceder las del sector informal, un estímulo suficientemente fuerte al sector no transable/informal puede sobrecompensar estos ingresos, llevando a una creación neta de trabajo procíclica en el sector informal. Por otro lado, un choque negativo al sector formal, posiblemente debido a una crisis mayor, combinado con rigideces hacia la baja en los ingresos, pueden llevar a un comportamiento contracíclico promedio de la informalidad, como se identificó anteriormente. La naturaleza de los choques y el grado de las rigideces en los ingresos determinan simultáneamente los movimientos en la tasa de cambio. La correlación de estas variables indica qué es lo que determina los movimientos en el mercado laboral y, en el sentido contrario, los movimientos en el mercado laboral pueden indicar lo que determina los movimientos en la macroeconomía.

El gráfico 4.9 muestra estas tres variables para Argentina, Brasil, Colombia y México. De nuevo, la primera parte para México muestra un aumento relativo en el tamaño del sector de autoempleo informal y en los ingresos relativos de los autoempleados, al mismo tiempo que la tasa real de cambio es fuerte. De forma más general, encontramos tres tipos de regímenes. Primero, las pruebas de co-integración muestran que, en Brasil durante 1994 y 1997, y en México en el período 1987 y 1991, encontramos un comovimiento positivo de las dos series laborales y una apreciación de la tasa de cambio. Aún en Argentina, de 1991 y 1996 y en Colombia, entre aproximadamente 1990 y 1996, una inspección visual sugiere un patrón similar. Esto sugiere que la expansión de la informalidad a través de este período puede deberse a un choque de productividad o a uno de demanda sobre el sector de los no transables. Un candidato muy probable es el hecho de que la liberalización de la cuenta de capitales y otras reformas que se dieron alrededor de estos perio-

dos llevaron a un incremento en la demanda por los no transables y a una expansión del sector informal.

En un segundo régimen, el comportamiento de Brasil (1983-89 y 1998-2002) y de México (1992-96) se corresponde con el caso de un choque negativo al sector formal/transable en presencia de algunas barreras de ajuste a los salarios en el sector formal. Esto es también claramente el caso en Colombia después de 1996 y para la mayor parte del período en Argentina, aunque los pequeños tamaños de la muestra no permiten hacer pruebas de los subperíodos. El patrón sugiere el ajuste clásico del sector de informal/no transable para absorber trabajo que ya no es requerido en el sector formal, como se discutió anteriormente. Esto es históricamente posible, dado que los cuatro países experimentaron recesiones profundas durante estos períodos.

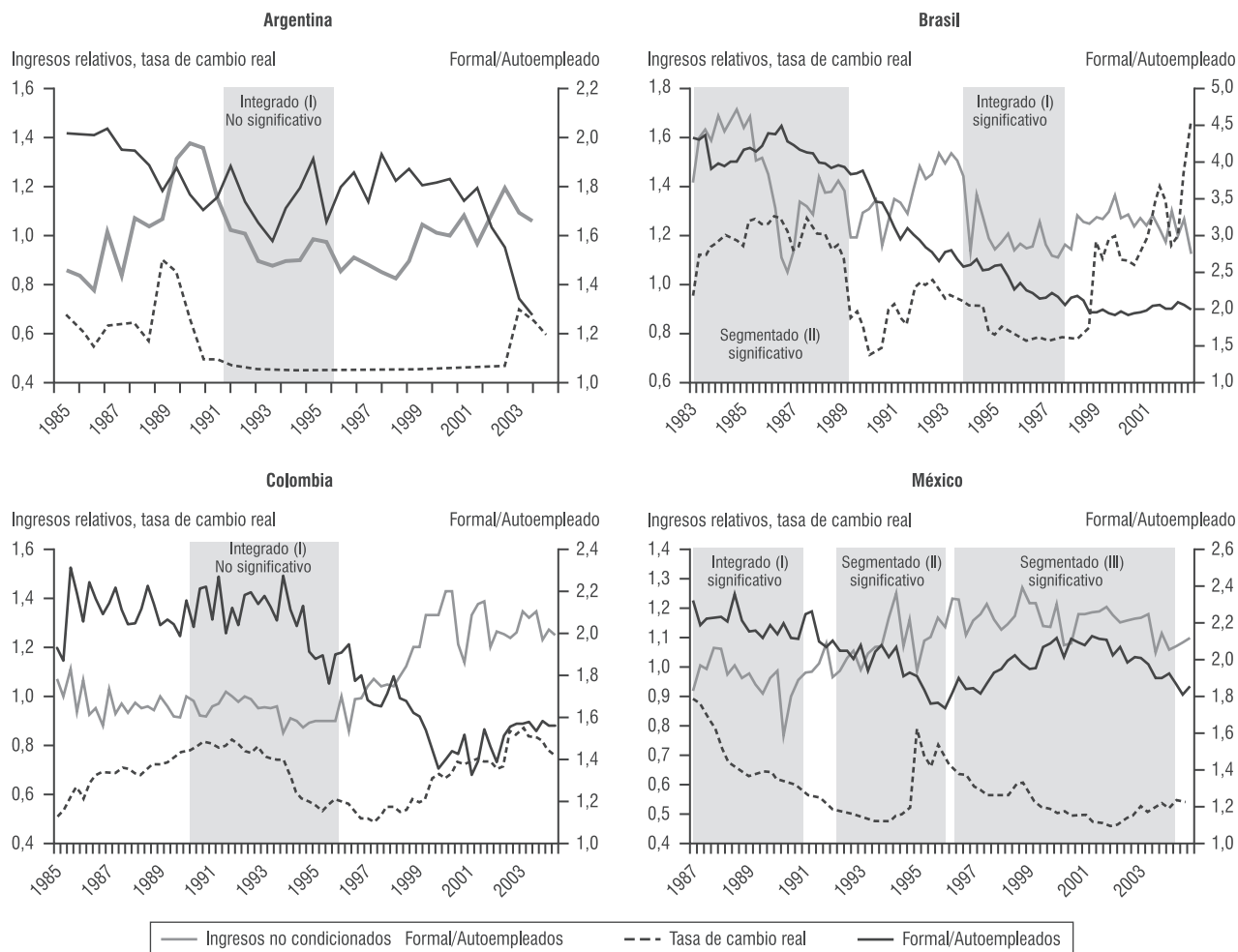
Finalmente, en el tercer régimen, México (1997-2003), encontramos un choque negativo al sector formal en ausencia de rigideces hacia abajo en el sector formal, que lleva a una expansión en el tamaño relativo y en la remuneración en el sector informal y a una depreciación de la moneda.

Determinantes del aumento en la informalidad

Como se observó en el capítulo 1 (gráfico 1.10), varias medidas de la informalidad sugieren incrementos sustanciales en la informalidad a lo largo de las últimas décadas en América Latina. Como se mencionó, utilizando una definición de protección social, la informalidad urbana asalariada aumentó en Argentina entre 1992 y 2003 alrededor de 9 puntos porcentuales y en 17 puntos porcentuales en el Gran Buenos Aires, entre 1980 y 2003. Aunque, nacionalmente, no hubo un cambio efectivo en la informalidad en Brasil, en una sola década (1990-2000) la informalidad en las áreas metropolitanas aumentó 10 puntos porcentuales. En Colombia, el gráfico 4.9 sugiere que, en un período de tiempo más largo, la informalidad aumentó posiblemente en 6 puntos porcentuales. Y México, a pesar de las tasas relativamente estables de informalidad durante los años noventa, se vio una aguda inflexión de 4 puntos porcentuales en el trabajo informal asalariado entre 2000 y 2004.

Diagnosticar a través de cuál margen ocurren estos cambios y por qué es crítico para formular una política apropiada hacia el sector. Esto, sin embargo, se hace difícil por el hecho de que los años noventa fueron años de grandes reformas en diversos frentes, así como del empuje final de una inacabada agenda de estabilización macroeconómica. Probar el impacto de cada política es peligroso y se complica porque la investigación de los determinantes de la informalidad permanece relativamente incipiente. Los propósitos de esta sección son entonces relativamente modestos—utilizar varios casos de país para destacar hipótesis viables y presentar alguna evidencia que informe sobre la discusión que surge. A su vez, discutimos temas de estabilización macroeconómica, liberalización comercial, reformas al mercado laboral, efectos secundarios de oferta y, brevemente, reformas para facilitar la formalización de microempresas.

GRÁFICO 4.9
Proporciones de ingresos relativos por sector, tasa de cambio real



Fuentes: Fies, Fugazza y Maloney 2006; y estimativos de los autores, a partir de la *Pesquisa Mensal de Empleo*, *Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada*, *Encuesta Nacional de Empleo Urbano* y *Estadísticas Financieras Internacionales*.

Nota: Los ingresos Formal/Autoempleados capturan los ingresos relativos informados por los sectores formal e informal. La relación Formal/Autoempleado captura el tamaño relativo de estos sectores como proporción de la población empleada. "Significativo" quiere decir que se encontró una relación de cointegración significativa. I, II y III se refieren al régimen (ver el texto).

Estabilización macroeconómica y apretura de la cuenta de capital

La sección previa indicó que sustanciales movimientos en la informalidad se pueden generar por distintos choques al sector informal y formal. A comienzos de los años noventa numerosos países en la región fijaron sus tasas de cambio como un medio para controlar las expectativas inflacionarias, en tanto que se liberalizaban las cuentas de capital y corriente. Virtualmente todos los países vieron agudas apreciaciones de la tasa de cambio que, en muchos casos, se percibieron como surgiendo de la indexación hacia atrás de los ingresos en el contexto de una inflación en descenso. Sin embargo, la sección previa sugiere que es-

tos países experimentaron el patrón del Régimen I de un aumento en el tamaño relativo y de ingresos informales autoempleados junto con la apreciación de la tasa de cambio. Esto es consistente con un choque de demanda al sector informal no transable e insinúa un aumento del endeudamiento contra las expectativas de ingreso futuro que han sido bastante revisadas en un sentido positivo a la luz de la mejora en la situación macroeconómica y de las reformas. Posteriormente, sin embargo, en el período previo a las crisis, el deterioro macroeconómico y la falta de flexibilidad de salarios formales nominales y de la tasa de cambio llevaron a un patrón más clásico de relativa contracción en el empleo del sector formal, expansión de los ingresos relativos y apreciación,

que es más consistente con los modelos tradicionales de hacer turno. Por tanto, una historia bastante sencilla en el contexto del ajuste macroeconómico puede explicar el movimiento sustancial en la informalidad a lo largo de este período.

Sin embargo, a pesar de lo dramáticos que han sido estos movimientos —terminando en crisis en varios de los países— en Argentina, Brasil, Colombia y posiblemente en México, en el inicio de los años dos mil, los datos sugieren las tendencias de más largo plazo que parecen ir más allá de ajustes macroeconómicos de plazo medio, y apuntan hacia evoluciones de más largo plazo en los determinantes subyacentes de la informalidad.

Tratar de establecer el impacto de estos distintos efectos es bastante difícil. Para comenzar, el consenso global del impacto de muchas de estas reformas sobre los mercados laborales sigue siendo evasivo y la literatura sobre América Latina y el Caribe sigue en su infancia. A la fecha, el esfuerzo más fuerte para estudiar el impacto de la legislación laboral ha sido desarrollado por Heckman y Pages (2004), aunque aún sucede este caso, donde la dirección del impacto ha sido identificada, frecuentemente las magnitudes son todavía objeto de discusión. Relativamente poco trabajo sobre la liberalización comercial se ha enfocado en el impacto de la informalidad y quizá menos aún en el impacto de la estabilización. Segundo, este informe ha hecho énfasis en la potencial importancia del empleo informal independiente, especialmente, como una opción de salida para los trabajadores que evaden la cobertura de protección social que les cuesta más que los beneficios que reciben de ella. Los cambios en la atracción relativa laboral formal contra el informal pueden llevar a desplazar la curva de oferta de trabajo al sector formal y, por tanto, cambiar la asignación laboral. Algunas de las reformas del período tuvieron efectos potencialmente amplios en esta área, pero los esfuerzos para cuantificarlos, presentados aquí, son, en el mejor de los casos, rudimentarios. Finalmente, todas las reformas sucedieron simultáneamente, haciendo el aislamiento de un efecto, con respecto a otros, especialmente difícil.

Factores demográficos y estructurales

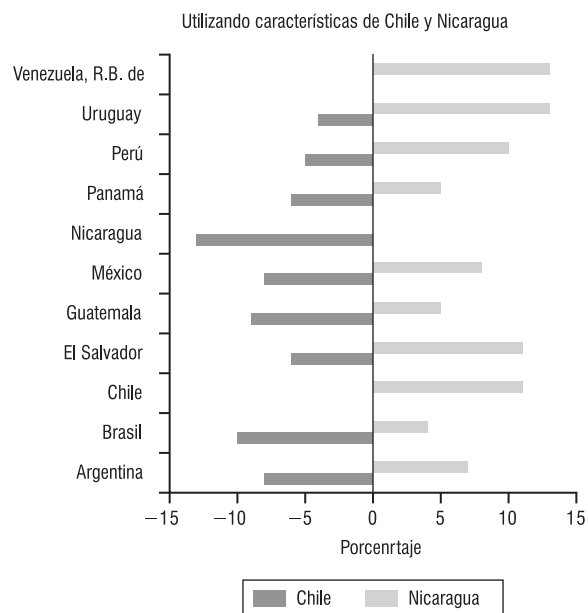
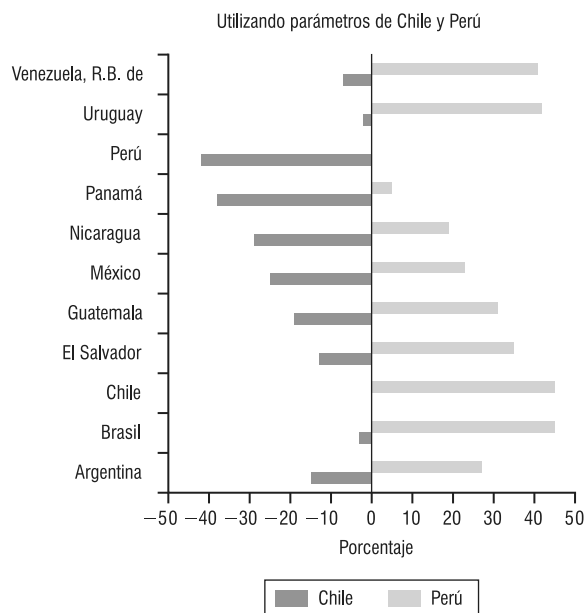
Un lugar natural para comenzar es en los cambios demográficos y estructurales de las economías de las últimas dos décadas. La participación femenina en el mercado laboral ha aumentado marcadamente y, como documenta el capítulo 2, las mujeres en edad matrimonial tienden a ser desproporcionadamente informales: Galiani y Weinschelbaum (2006) argumentan que el flujo de trabajadores secundarios a la fuerza laboral en Argentina, especialmente de mujeres trabajadoras que escogen ser informales, debido a que sus esposos ya están cubiertos por los beneficios laborales, ha llevado a un aumento del 13% en la informalidad entre 1974-76 y 1999. Jimeno y Rodríguez Palenzuela (2003) argumenta que las tendencias en la participación de los jóvenes en el mercado laboral son en parte responsables por el incremento del desempleo en la OCDE, los cuales, como el capítulo 2 sugiere, también se traducen en un mayor trabajo informal asalariado. Sin embargo, la participación de los jóvenes se ha estabilizado en

términos generales, en la medida en que los estudiantes demoran más tiempo en la escuela y, a su vez, la educación aparece a menudo como un determinante de informalidad (*ver* capítulo 3) —en tanto que algunos modelos, como el de Krebs y Maloney (1999) y Loayza y Rigolini (2006), muestran que los trabajadores o fuerzas de trabajo más educadas tienen menor probabilidad de ser informales. En términos de estructura económica, numerosos estudios han mostrado que diferentes sectores tienen predisposición a la informalidad —los servicios más, las manufacturas menos (*ver* Goldberg y Pavcnik 2003 y Bosch, Goñi y Maloney 2006).

Para explorar qué tan importantes pueden ser estos cambios, Gasparini y Tornarolli (2006) llevaron a cabo dos series de descomposiciones, identificando para numerosos países el impacto relativo de varios factores demográficos y estructurales sobre el nivel de informalidad. Para cada país, estimaron coeficientes prohibitivos que muestran qué tanto una característica dada afecta la probabilidad de ser informal. El gráfico 4.10 muestra qué tanto cambiaría la informalidad si, asignamos al país el conjunto de características que tienden a llevar hacia el más alto (Nicaragua) y el más bajo (Chile) niveles de informalidad en la muestra, utilizando el conjunto de coeficientes estimados para cada país en particular, del impacto de una característica específica demográfica o sectorial. Como es claro el utilizar tanto las definiciones de protección social y productiva, las características únicamente pueden explicar una diferencia de más de 10 puntos porcentuales en el nivel de informalidad. De qué forma un conjunto dado de características se traduce en informalidad parece aún más importante. Usando los parámetros que crean los más altos niveles de informalidad (Perú) y aquellos que generan los más bajos (de nuevo, Chile) se dan grandes diferencias: la estructura de Perú, utilizando los coeficientes de Chile, llevarían a una reducción de 25 a 50 puntos en el tamaño del sector informal. Claramente, es crítico entender cómo una economía traduce las características demográficas en informalidad.

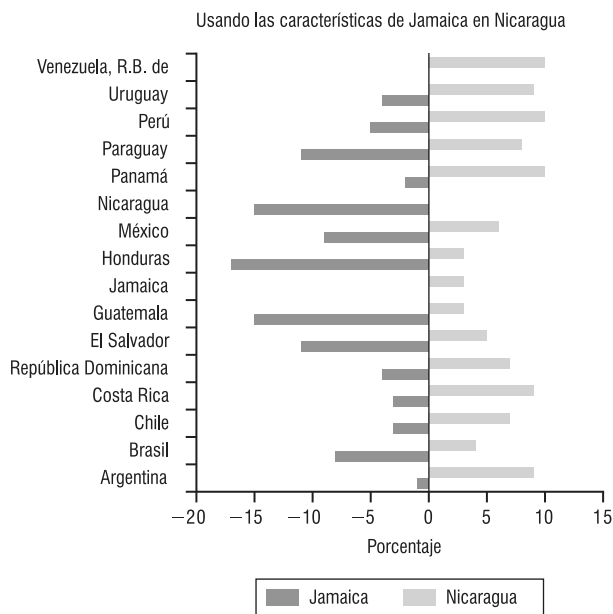
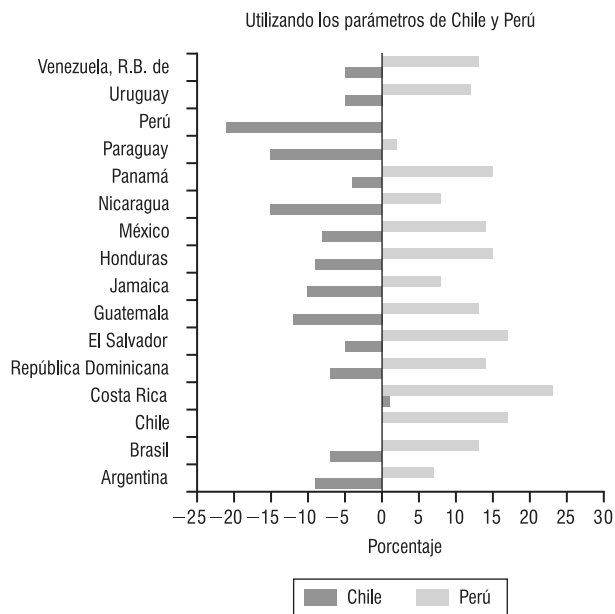
Este traslado resulta también ser mucho más importante para explicar el aumento en la informalidad que los cambios en la estructura o en demografía. El gráfico 4.11 muestra que para Argentina (1995-2003), Brasil, Chile, El Salvador, Paraguay y Uruguay los cambios estructurales llevarían a una disminución en la informalidad si su impacto hubiera permanecido igual. Sólo para un período de tiempo particular para Argentina y la República Bolivariana de Venezuela hay un efecto de expansión de la informalidad. Dicho esto, una descomposición independiente para la Evaluación de Pobreza de Argentina (Banco Mundial 2007a) concluye que los cambios en dichos factores estructurales no fueron, en términos generales, los responsables; por el contrario, hubo una tendencia generalizada hacia el incumplimiento de la legislación laboral. Similarmente, un ejercicio independiente para Chile (Contreras, Puentes y Sanhueza 2006) coincide en general con Gasparini y Tornarolli (2006), al sostener que los cambios en las características de los trabajadores a lo largo de los últimos 40 años habría llevado a una disminución mucho más grande en la informalidad de lo que se observa realmente.

GRÁFICO 4.10A
Variación de la tasa de informalidad (definición de protección social)



Fuente: Gasparini y Tornarolli 2006.

GRÁFICO 4.10B
Variación de la tasa de informalidad (definición productiva)

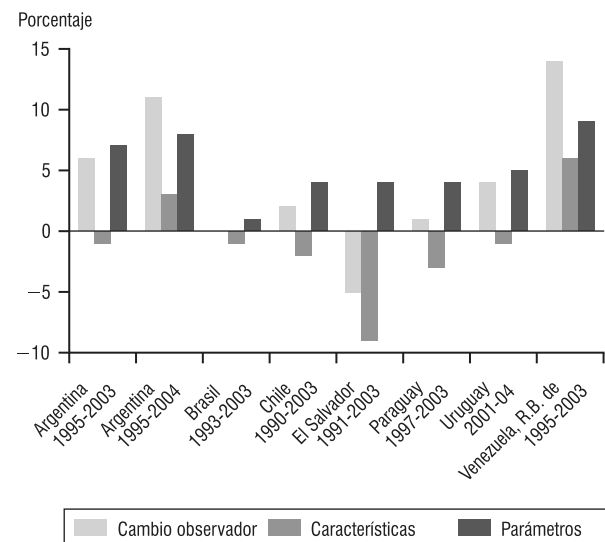


Fuente: Gasparini y Tornarolli 2006.

Se podría argumentar que los cambios en la estructura económica que surgen de las reformas, moviéndose lejos de los sectores intensivos en formalidad hacia otros que lo son menos, podría ser críticos. En este momento, éstas no parecen ser explicaciones de

primer orden. Ramos (2002) encontró que, a lo largo de los años noventa en Brasil, hubo una expansión en los servicios, pero que esto explicaría máximo un 25% del aumento en la informalidad. Goldberg y Pavcnik (2003) para Brasil y Colombia; Bosch, Goñi

GRÁFICO 4.11
Descomposición de los cambios en la informalidad (definición de protección social) para los trabajadores asalariados urbanos



Fuente: Gasparini y Tornaroli 2006.

y Maloney (2006) para Brasil; y Bosch y Maloney (2006) para México, muestran que la mayoría de los cambios seculares en la informalidad han surgido *dentro* de los sectores, no entre ellos. Este punto aplica también al argumento de Galiani y Weinschelbaum (2006) acerca de la importancia de la composición por género de la fuerza laboral. Mirando más de cerca a Brasil y Colombia (gráfico 4.12), observamos una evolución compleja entre y a través de géneros, pero con un fuerte énfasis en la informalización dentro de los géneros.

En Colombia, la proporción de hombres en empleo formal como proporción de la población ha disminuido fuertemente desde 1995, mientras la proporción masculina en el trabajo informal ha aumentado menos marcadamente, en tanto que la pérdida de trabajadores formales se refleja en el fuerte crecimiento del desempleo de la época. La participación femenina aumentó marcadamente comenzando en 1996 y se dirigió completamente hacia la informalidad. Esto representa una ruptura con tendencias pasadas donde el sutil aumento de la participación femenina entre 1985 y 1995 dejó la proporción de mujeres pertenecientes al sector informal relativamente constante. La correlación aparente de la participación femenina y el aumento en el desempleo parecería consistente con el efecto de agregar un trabajador documentado, en México y Argentina (Cunningham 2001a, 2001b): –las mujeres, particularmente las casadas– que entran a la fuerza de trabajo, si sus esposos se convierten en desempleados. Por tanto, los choques macroeconómicos adversos determinan el aumento en la participación femenina y el aumento en la informalidad general y dentro de los géneros.

Brasil experimentó mucho menos pronunciados aumentos en la tasa de desempleo, la participación femenina y el porcentaje de

mujeres que son informales. En cambio, lo que surge allí es un reemplazo de las posiciones formales masculinas con posiciones informales concomitantes con un descenso inexplicado en la participación masculina en el mercado laboral. En ambos casos, el aumento de la informalidad dentro del género contribuye predominantemente a la evolución general de la informalidad en la economía.

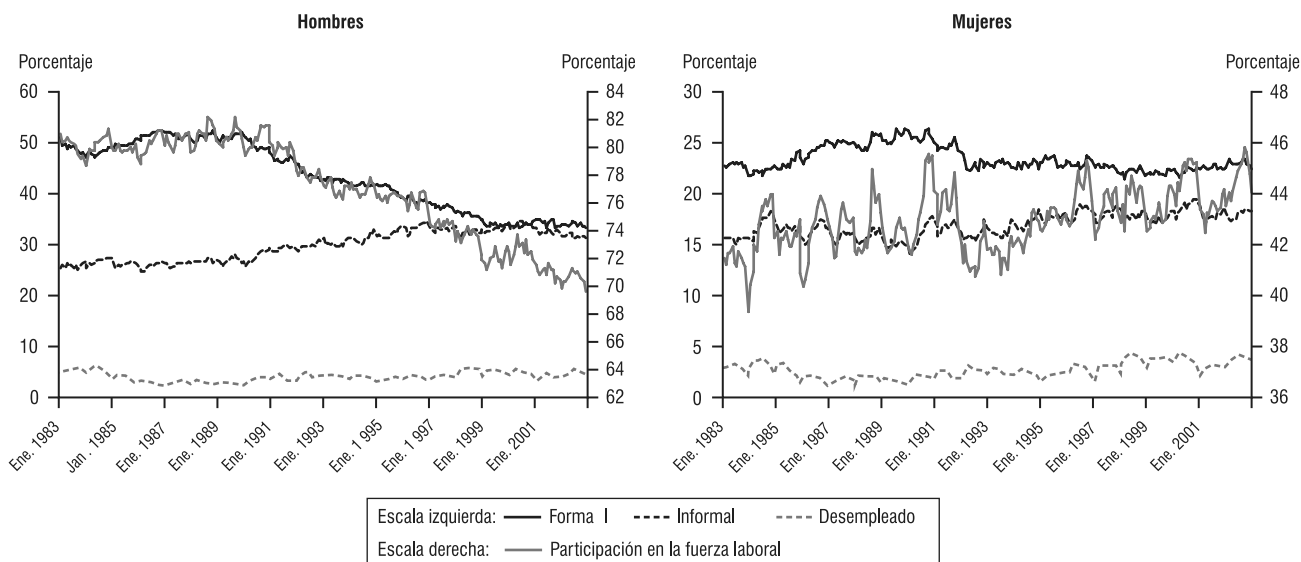
Finalmente, la ganancia general en ingresos en la región parece mitigarse a medida que se produce el aumento. Como se menciona en el capítulo 1, numerosos estudios han mostrado que la informalidad, medida como la proporción de la fuerza de trabajo, disminuye con el desarrollo; y, en términos generales, a pesar de las crisis, la región hizo algún pequeño progreso (*ver* Blau 1987; Gollin 2002; Loayza y Rigolini 2006; y Maloney 2001).⁵ Sin embargo, como Loayza y Rigolini (2006) y los otros han mostrado, esta tendencia general con el desarrollo posiblemente explica un 60 a 75% de la varianza en el tamaño del sector de autoempleados. El 25 a 40% residual es en general aproximadamente consistente con las simulaciones anteriormente mostradas que sugiere que países similares pueden tener niveles muy diferentes de informalidad. Ahora observamos los cambios en el régimen comercial y en la legislación laboral como posibles explicaciones.

Reformas comerciales

Las ambiciosas reformas comerciales de los años noventa son un sospechoso obvio, aunque, teóricamente, los efectos sobre la informalidad son ambiguos. Por una parte, las importaciones más baratas (o la apreciación de la moneda que acompañó a las reformas comerciales) puede ejercer presión sobre los precios domésticos, empujando a las empresas locales fuera del mercado, reduciendo sus incentivos para abrir nuevas plazas de trabajo, o llevándolas a la búsqueda de medios de producción más baratos en el sector informal. En el modelo de Fiess-Fugazza-Maloney (2006), esto se puede ver como un choque negativo de productividad al sector formal/transable cuyo ajuste depende del grado de rigidez en el sector formal, pero en cualquier caso llevaría a una disminución del empleo en el sector formal. El aumento en la informalidad asalariada puede manifestarse a través de un par de canales. El desplazamiento negativo de la curva de demanda por trabajo formal puede llevar a menores niveles de empleo e ingresos en el sector formal. Parte de la caída en ingresos puede ocurrir por beneficios más bajos, un efecto que puede ser exacerbado si los salarios son relativamente rígidos. El mismo escenario puede llevar a la contratación de trabajadores sin beneficios o a subcontratar labores con trabajadores externos con baja remuneración.

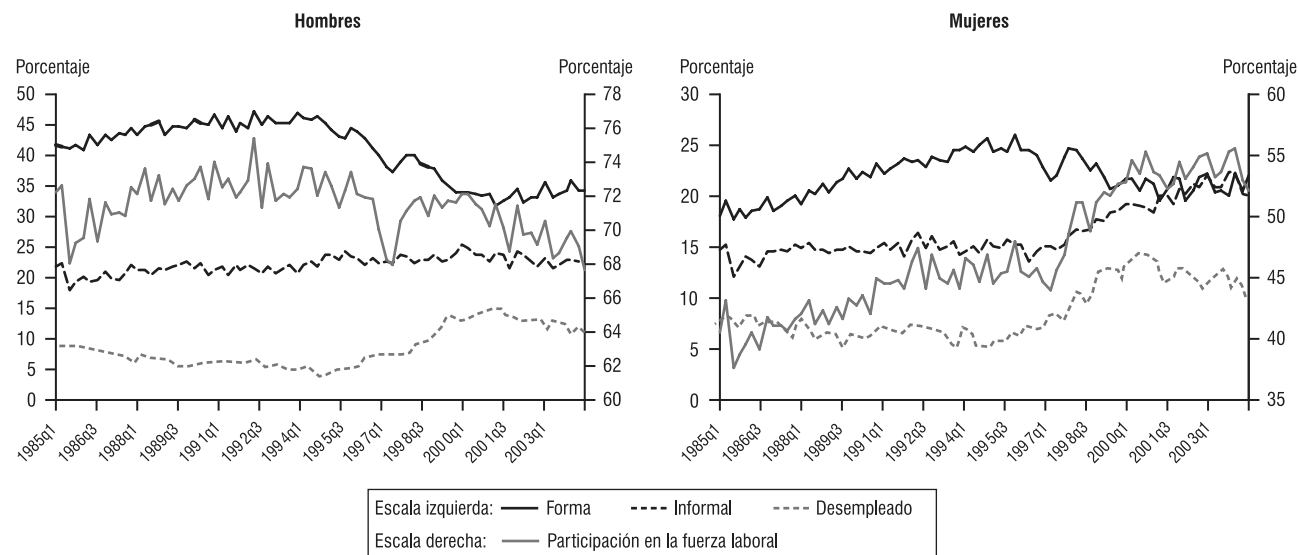
Sin embargo, aranceles más bajos pueden también fomentar la importación de tecnología y de capital desde el exterior, aumentando así la demanda por trabajo calificado que es complementario y que, a largo plazo, tiende a generar un mayor nivel de formalidad. En términos generales, las industrias que están más expuestas al comercio tienden a pagar salarios más altos y a ser

GRÁFICO 4.12A
Participación de la fuerza laboral, tasa de formalidad y desempleo, Brasil



Fuente: Estimativos de los autores, basados en la Encuesta de Calidad de Vida y *Pesquisa Mensal de Emprego*.
 Nota: Todos los agregados son proporciones de la población total y por tanto suman uno.

GRÁFICO 4.12B
Participación de la fuerza laboral, tasa de formalidad y desempleo, Colombia



Fuente: Estimativos de los autores, basados en la Encuesta de Calidad de Vida y *Pesquisa Mensal de Emprego*.
 Nota: Todos los agregados son proporciones de la población total y por tanto suman uno.

formales (ver de Ferranti *et al.* 2001), dado el capital humano de sus trabajadores. Adicionalmente, la disponibilidad de bienes intermedios de mayor calidad y más bajo costo constituye un choque que aumenta la productividad del sector formal, lo cual,

como se ha mostrado anteriormente, tiende a disminuir la informalidad.

La evidencia empírica acerca de la influencia de la apertura de comercio sobre los niveles de informalidad es mixta, pero sugiere

generalmente que el efecto es pequeño. Goldberg y Pavcnik (2003) encuentran un muy modesto impacto de las reformas laborales en Colombia y ninguno en Brasil. Bosch, Goñi y Maloney (2006), reexaminando el caso brasilero a través del punto de vista de creación y destrucción de trabajos, encuentran un impacto positivo, pero nuevamente pequeño. El gráfico 4.13 muestra los valores proyectados del empleo formal utilizando la metodología de Shimer (2005c) y sugiere que, en ausencia de la liberalización comercial, este tipo de empleo hubiera sido un 10% más alto. La evidencia de México tampoco sugiere un gran impacto. Como lo menciona García-Verdú (2007), entre otros, dada la dramática liberalización unilateral comenzada en 1987 y luego continuada por el Tratado de Libre Comercio de América del Norte, hay una tendencia ligera en la informalidad. Alemán-Castilla (2006), siguiendo ampliamente la metodología de Goldberg y Pavcnik (2003), encuentra que aquellas industrias con mayor exposición al comercio experimentan más altos aumentos en la tasa de formalidad. La razón, argumenta, es que el impacto en los precios de los productos fue pequeño, e tanto que la reducción en los precios de las importaciones aumentó la productividad del sector transable y, por tanto, expandió la demanda por el trabajo formal en general.

Sin embargo, las sospechas permanecen, como Mondino y Montoya (2002) y el Banco Mundial (2007a) han mostrado: un aumento muy grande en el porcentaje de trabajadores informales asalariados se inició a comienzos de los años ochenta (gráfico 4.14). Aunque la última ronda de liberalización comercial comenzó sólo hasta 1990, las reformas iniciadas por José Alfredo Martínez de Hoz, Ministro de Economía de Argentina, a finales de la década de 1970 disminuyeron radicalmente los aranceles y llevaron a una apreciación de la tasa de cambio. Galiani y Sanguinetti (2003) y Porto y Galiani (2006) encuentran que la disminución en la protección tuvo algún efecto en el nivel absoluto de los salarios y sobre la brecha entre el trabajo calificado y no calificado. En la medida en que parte de la presión a la baja de los salarios no calificados vino por la reducción de los beneficios, o de la subcontratación, parece posible que la liberalización comercial haya tenido un impacto. Sin embargo, un análisis preliminar,

replicando el ejercicio de Goldberg-Pavcnik (2003)⁶ para Argentina, sugiere que el impacto de la reforma comercial *per se* tuvo una magnitud similar a la de Brasil, aunque es posible que haya significativos impactos adicionales originados en los varios períodos de sobrevaluación sostenida de la moneda.

Tendencias recientes en México también parecen estar posiblemente relacionadas con la exposición internacional de la economía. El agudo incremento tanto en el autoempleo – (mostrado anteriormente) como el trabajo informal asalariado (*ver* gráfico 4.15) después de 2000, ha ocurrido de forma concomitante con el surgimiento de China como un importante competidor en algunas áreas en las que México tiene ventaja comparativa. Hanson y Robertson (2006) argumentan que, si el crecimiento de la capacidad exportadora de China no hubiera cambiado después de 1995, la tasa anual de crecimiento de exportación de México para bienes sustitutos con los producidos en China habría sido 1,5 puntos porcentuales más alta a final de la década de los noventa y 3,0 puntos porcentuales más alta que el 1,9% que experimentó con la entrada del nuevo milenio. Esto sugiere que la competencia internacional está poniendo una importante restricción en la expansión de algunos empleos ligados a las exportaciones. Por otro lado, Lederman, Olarreaga y Soloaga (2006), utilizando estimativos del modelo gravitacional de comercio, argumentan que hay poca evidencia de que las exportaciones mexicanas (y de Centroamérica), distintas a combustibles, hayan sido en general afectadas. Es también notable que el agudo incremento parece ocurrir simultáneamente con la relajación de las restricciones impuestas a las importaciones de textiles y ropa de origen chino en Estados Unidos, que no se corresponde con los sectores afectados de Hanson y Robertson. Como una explicación alternativa, la reducción general en exportaciones debido a la recesión en Estados Unidos puede haber tenido efectivamente un impacto directo a través de una reducción en la productividad de los bienes transables que, en ausencia de rigideces salariales, nos pone exactamente en el Régimen III –una depreciación de la moneda simultánea con un incremento en el tamaño relativo del sector y de los ingresos relativos (gráfico 4.9 y 4.15). Dado el estancamiento de la economía de Estados Unidos, es posible que no haya ocurrido nada más exótico que el hecho de que las oportunidades hayan mejorado para las microempresas informales más que para las maquilas a lo largo de este período. Un cuadro y un gráfico adicionales, comparando Argentina, Brasil y México, potencialmente agregan información aquí. El cuadro 4.1 muestra el cambio en la asignación de trabajadores del sector informal a través del tamaño de éste durante el período relevante de aumento en el trabajo informal. Tanto en Argentina como en Brasil, el hecho sorprendente es el cambio de informalidad hacia empresas más grande, conforme la tasa de informalidad en estas empresas casi se duplica. Esto arroja alguna duda sobre la conjetura de Beccaria, Carpio y Orsatti (1999) acerca de que el aumento en la informalidad en Argentina se determinó por un aumento en la subcontratación por parte de empresas más pequeñas.

Sin embargo, lo contrario parece suceder en México donde las empresas de tamaños mediano y grande se hacen más formales

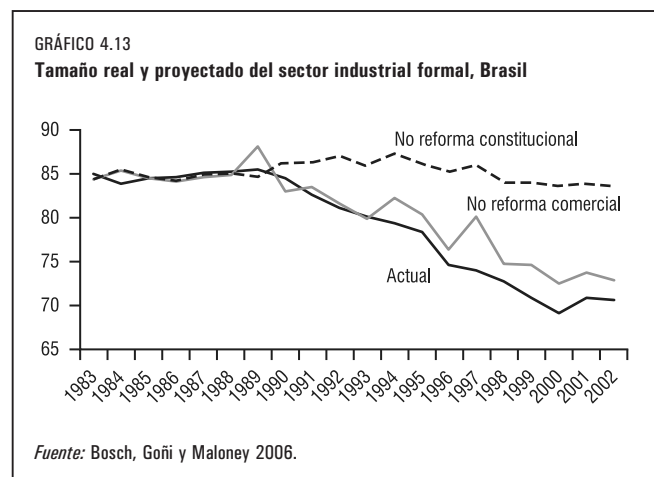
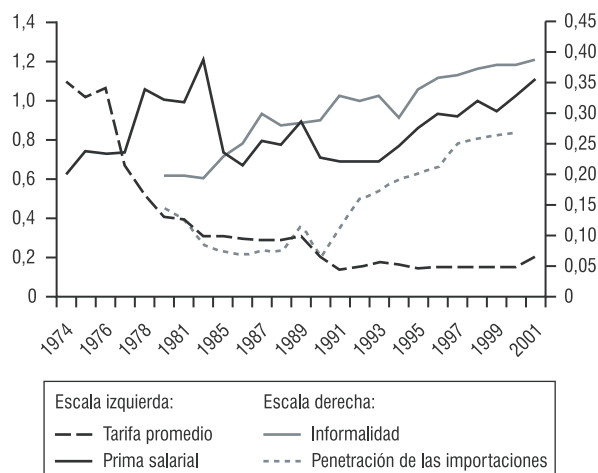
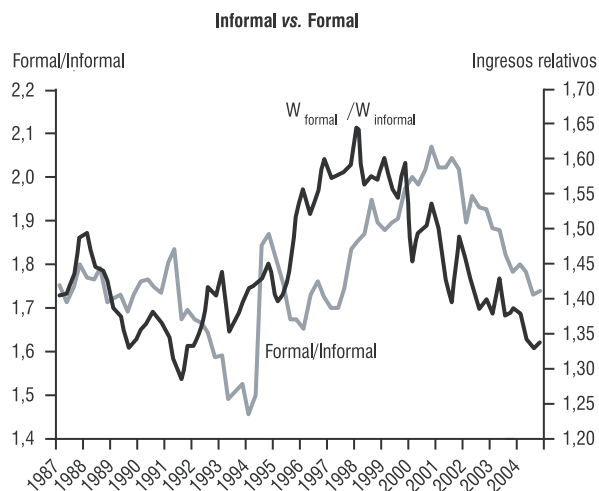


GRÁFICO 4.14
Tasa de informalidad para trabajadores asalariados en el Gran Buenos Aires



Fuentes: Porto y Galiani (2006) para el arancel promedio y la prima salarial; Gasparini (2002) para el trabajo informal asalariado; y Olarreaga, Castro y Saslavsky (2006) para la penetración de las importaciones.

GRÁFICO 4.15
Informal asalariado vs. formal asalariado, México, ingresos relativos y tamaño del sector



Fuente: Cálculos de los autores.

CUADRO 4.1
Evolución de la informalidad a través del tamaño de la empresa y del tiempo: distribución de la fuerza laboral informal y autoempleada

a. Argentina (GBA)

Tamaño de la empresa	1980	2003	Variación (%)
1	45,35	34,60	-10,74
2 a 5	42,11	40,75	-1,36
6 a 25	7,82	15,55	7,72
26 a 100	2,71	5,25	2,54
101 a 500	1,25	2,60	1,35
5001+	0,76	1,25	0,49

Fuente: Encuesta Permanente de Hogares.

b. Brasil

Tamaño de la empresa	1990	2002	Variación (%)
1	35,70	25,52	-10,18
2 a 5	42,52	35,99	-6,53
6 a 10	7,15	12,47	5,32
11+	14,63	26,02	11,39

Fuente: Pesquisa Mensal por Amostra de Domicílios.

c. México

Tamaño de la empresa	1994	2004	Variación (%)
1	25,9	30,0	4,2
2 a 5	41,0	44,7	3,7
6 a 10	7,4	7,4	0,1
11 a 15	3,2	2,8	-0,4
16 a 50	6,1	6,3	0,2
51 a 100	3,0	1,7	-1,2
101 a 250	1,7	0,6	-1,1
251+	11,9	6,5	-5,4

Fuente: Encuesta Nacional de Empleo Urbano.

con el tiempo. El cuadro 4.2 sugiere que esto no se debe al aumento en las relaciones de subcontratación con empresas de menos de 16 empleados incluidas en la encuesta de microempresarial. Aunque los datos para 2002 no son exactamente comparables con datos anteriores, en ellos no parece haber un aumento importante en aquellos que venden sus productos o servicios o que compran insumos de clientes de gran tamaño. Poniendo toda la historia junta, podríamos argumentar que los cambios en la informalidad medidos aquí de deben al aumento del atractivo relativo de abrir o trabajar para una microempresa en el último quinquenio, y no a un mayor nivel de subcontratación o a la informalidad dentro de las grandes empresas debido a la apertura comercial.

Segundo, el gráfico 4.16 sugiere que, para México, los pequeños cambios en la distribución del empleo formal a través de las edades de los trabajadores a lo largo de los últimos 20 años de liberalización comercial han sido mínimos, con alguna pérdida de formalidad entre hombres en edad prima y posiblemente en trabajadores mayores en el período 1987-96, que fue absorbida

CUADRO 4.2
Subcontratación en México, 1992-2002 (porcentaje)

Insumo/cliente	1992	1994	1996	1998	2002*
Grandes insumos	37,78	39,8	41,6	46,99	41,79
Grandes clientes	5,31	3,85	3,77	4,14	3,19
Maquila	2,28	1,42	1,31	2,98	0,07

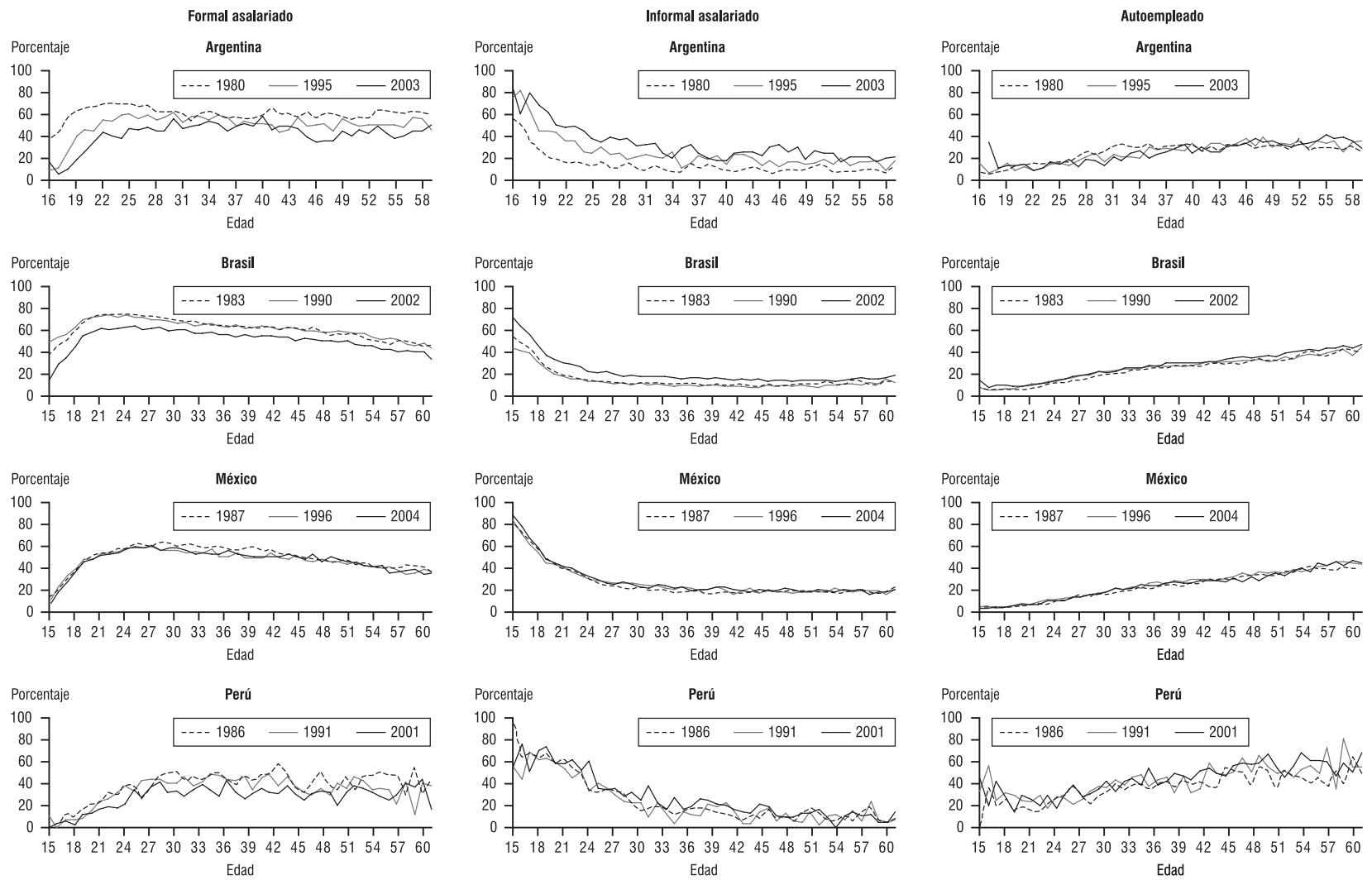
Fuente: Encuesta Nacional de Negocios Micro, varios años.

Nota: Se considera que las empresas están subcontratando si hay un proveedor grande o un cliente grande, o si la empresa hace trabajo de maquila.

a. Incluye exportaciones e importaciones como categoría en la fila de insumo/cliente; no hay pregunta independiente para la maquila, incluida como categoría de insumo/cliente.

GRÁFICO 4.16

Evolución de la informalidad según grupos de edad



Fuente: Cálculos de los autores.

por el trabajo informal asalariado y por el independiente. No hubo cambios sustanciales en el período 1996-2004. En Brasil, sin embargo, el período 1990-2002 trajo un desplazamiento hacia abajo del empleo formal de aproximadamente 10 puntos porcentuales a través de todo el espectro de edades, con una caída de 20 a 30 puntos porcentuales para trabajadores jóvenes. En Argentina, un patrón similar ha prevalecido, aunque las igualmente dramáticas pérdidas de empleos formales entre trabajadores en la etapa temprana de su ciclo de vida se extienden hacia aquéllos en edad cerca de los 30 años, a diferencia de Brasil en donde las pérdidas realmente grandes surgen alrededor de la edad de 20 años. Adicionalmente, hay también una marcada disminución en la formalización entre trabajadores mayores de 45 años que es aproximadamente el doble de la que se presenta para hombres en edad prima.

A la luz de esto, no debe haber sorpresa acerca de la preocupación en Argentina con respecto a la creciente informalización de su fuerza de trabajo. El alguna vez más rico país en América Latina ha tenido una tasa de empleo constante y altamente formal de alrededor del 70%, donde trabajadores de 17 años de edad tuvieron el mismo acceso a trabajos en el sector formal que los hombres en edad prima. Éste ahora parece más cercano a México, excepto porque las empresas grandes en México son relativamente más formales. Como mínimo, esto representa diferentes experiencias con respecto a la liberalización comercial. Pero la visión de resumen es sorprendente. Las ambiciosas liberalizaciones de comerciales de México, iniciadas en 1987, tuvieron un impacto mínimo sobre la informalidad o sobre la forma como se distribuye a través de grupos de edad o tamaño de empresas. Entre tanto, Brasil ha experimentado una evolución en la magnitud de la informalidad y en su asignación a través de ambas dimensiones similares a la de Argentina. Con todo, como muestra el gráfico 4.13, poco de este cambio se puede atribuir a su ambiciosa liberalización comercial. En este punto, comenzamos a buscar otras explicaciones.

Regulación y distorsión

Un cuerpo sustancial de la literatura concibe el tamaño del sector informal como determinado sustancialmente por distorsiones regulatorias o por corrupción (ver Djankov *et al.* 2002; Friedman *et al.* 2000). Observando en particular el autoempleo en un corte transversal, Loayza y Rigolini (2006) encuentran que las variaciones en la flexibilidad de los negocios responden por 16% de la varianza; variaciones en el gasto público (una medida de la intensidad del monitoreo) representan el 7%; y el esfuerzo por hacer cumplir los contratos, hacer prevalecer el cumplimiento de la ley y la eficiencia en el sistema político y judicial representan el 26%. Con todo, el PIB representa aún el 61%.⁷ Loayza, Oviedo y Servén (2006), utilizando estimativos de la economía subterránea de Schneider y Enste (2000), encuentran similares correlaciones con las medidas regulatorias, aunque, como se discutió extensamente en el capítulo 1, no es claro lo que esta medición capta efectivamente. En general, tales efectos representan cerca del 30% de la variación en la informalidad entre países.

Una larga tradición percibe las regulaciones distorsionantes, especialmente en el mercado laboral, como llevando a una mayor informalidad por una variedad de razones y a través de los tres márgenes. El recuadro 4.2 presenta tres ejercicios de modelación dentro del contexto de los modelos de apareamiento discutidos en la primera parte de este capítulo. En conjunto, estas simulaciones sugieren que modestos incrementos en los costos de despido, impuestos laborales y rigideces en el salario nominal pueden disminuir el tamaño del sector formal en unos pocos puntos porcentuales. Ulyssea (2006), modelando tanto las barreras a la entrada como las regulaciones laborales, encontró que las últimas eran de poca importancia, aunque, como lo aclara, el supuesto de una perfecta flexibilidad salarial significa que muchas distorsiones son trasladadas a los trabajadores y, por tanto, tienen poco efecto en la demanda por trabajo. Un cuerpo de literatura considerable (por ejemplo, Botero *et al.* 2003; Heckman y Pages 2004; y Nickell y Layard 2000) concluye que las más estrictas regulaciones laborales obstaculizan el crecimiento y la productividad. Holmes (1998) y Besley y Burgess (2004), explotando las variaciones regionales para Estados Unidos e India, respectivamente, encuentran importantes impactos de la regulación laboral sobre el producto y, en el último caso, sobre el empleo. Siguiendo este enfoque general, Almeida y Carneiro (2005) encuentran que los estados brasileños con un menor esfuerzo para la aplicación de la ley tienen una más alta productividad, salarios y empleo.

La documentación del impacto de la legislación sobre la demanda del sector formal en América Latina ha sido sujeto de varios esfuerzos importantes en la región. De particular importancia, el libro publicado por la Oficina Nacional de Investigación Económica editado por Heckman y Pages (2004) reunió algunos de los intentos más serios realizado a la fecha, para cuantificar los impactos de los diferentes cambios regulatorios y la literatura se revisa en la introducción y los capítulos de ese libro. Para la región y varios países, es posible construir una hipótesis creíble de que legislación laboral tuvo un impacto sustancial en el tamaño del sector formal (ver Heckman y Pages 2004; y Saavedra y Torero 2004).

El caso mexicano ha atraído poco trabajo académico debido a que no hubo cambios significativos en el tamaño del sector informal ni, posiblemente relacionada, en la legislación laboral. Sin embargo, el descenso en el empleo formal en las áreas municipales de Brasil ha recibido enorme atención por parte de los analistas⁸ y la presente discusión puede solamente dibujar la punta del iceberg. No obstante, las mayores rigideces en el mercado laboral están entre los principales candidatos para explicar la caída en el empleo formal, que no es explicada por la liberalización comercial en el gráfico 4.12. La reforma constitucional de 1988 incluyó varios cambios importantes a la legislación laboral (ver Paes de Barros y Corseuil 2004 para un resumen). Primero, varias medidas aumentaron el costo de mano de obra y redujeron la flexibilidad de los empleadores. El máximo de horas de trabajo por semana se redujo de 48 a 44, el máximo en la jornada laboral diaria en algunas industrias se redujo de 8 a 6 horas, la remuneración fuera de horario se incrementó de 1,2 a 1,5 veces la tasa

salarial normal, el pago por vacaciones fue incrementado de 1,3 salarios mensuales y la licencia de maternidad aumentó de 90 a 120 días. Segundo, el poder de los sindicatos creció: a los sindicatos no se les requirió más registrarse y ser aprobados por el Ministerio de Trabajo; la decisión de ir a la huelga se apoya ahora puramente en manos de los sindicatos y el requerimiento de notificar con anticipo al empleador disminuyó de cinco a dos días; adicionalmente las huelgas en ciertos sectores estratégicos dejaron de prohibirse. El trabajo anterior de Menezes-Filho (1997), documentando el impacto de la reducción en el poder de los sindicatos a lo largo de los años ochenta sobre la rentabilidad de las empresas y sobre los ingresos, sugiere que este canal puede ser importante. Finalmente, los costos de despido aumentaron. La penalización impuesta a los empleadores por el despido “injustificado”, una categoría que abarca la mayoría de las causas legítimas para despido por razones económicas en Estados Unidos, aumentó cuatro veces, del 10 al 40% del fondo acumulado de despido (*Fundo de Ritmo de por de Garantia de Serviço*).

A la fecha, el trabajo más completo, relacionando estos cambios al funcionamiento del mercado laboral, fue llevado a cabo por Paes de Barros y Corseuil (2001), quienes encuentran que las tasas de despido disminuyeron después de los cambios constitucionales para los cortos episodios de empleo y aumentaron para los más largos, pero encuentra un efecto general ambiguo. Sin embargo, de nuevo, los modelos de aparejamiento presentados en la sección anterior sugieren que varias de estas reformas pueden haber llevado a una reducción de las tasas de contratación (hallazgo de trabajo) en comparación con los despidos de Paes de Barros y Corseuil. Explotando la variación a través de industrias con respecto a algunas variables *proxy* relacionadas con estas reformas, Bosch, Goñi y Maloney (2006) encuentra evidencia sugestiva acerca de que las *proxies* para las restricciones sobre las horas trabajadas, el aumento del poder de los sindicatos y el aumento en los costos de despido, parecen tener un fuerte impacto sobre la disminución de la creación de empleos formales en los años noventa. Las simulaciones sugieren que, sin cambio en la constitución, las tasas de contratación hubieran sido 40 puntos porcentuales más altas y los niveles generales de formalidad habrían disminuido insignificadamente.

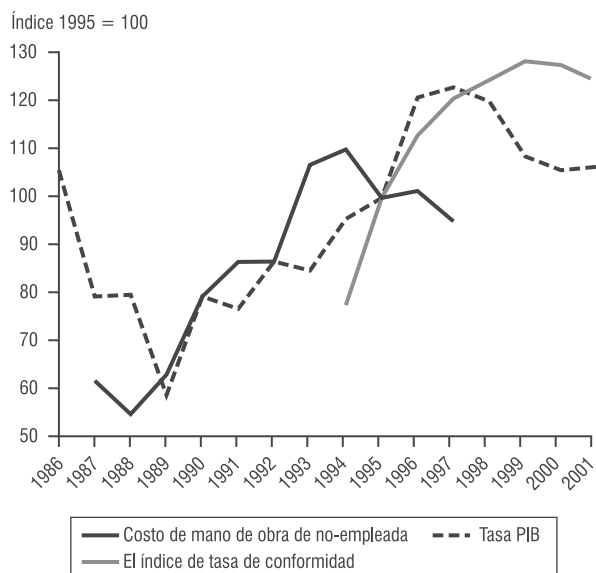
El impacto de los salarios mínimos, interactuando con otras reformas laborales juega un papel importante en la explicación de la evolución de la informalidad en Colombia. El gráfico 4.9 muestra que, alrededor de 1996, el mercado laboral comenzó un período de segmentación severa expresada por el hecho de que los ingresos relativos en el sector formal aumentaron mientras el tamaño relativo del sector cayó bruscamente. Como Arango y Pachón (2004), Kristensen y Cunningham (2006), Maloney y Núñez Méndez (2003) y Santamaría (2000) muestran, el salario mínimo en Colombia está entre los más altos y más restrictivos de América Latina y fue aumentado en términos reales en el punto crítico de la crisis de final de los años noventa. En el contexto del modelo de Fiess-Fugazza-Maloney, esto se corresponde bien con un choque negativo a la productividad del sector formal en presencia de una rigidez nominal y, de hecho, la evidencia empí-

rica apoya esta interpretación. Adicional a esto, y consistente con él, otros cambios de política pueden haber llevado a un desplazamiento en la demanda por trabajadores del sector formal que interactuó con el salario mínimo. Kugler (2000) argumenta que las reformas 1990 que redujeron los costos de despido indujeron a un más grande grupo de trabajadores hacia y desde el desempleo, y pueden haber contribuido a 10% de la reducción de este último. Sin embargo, también pueden haber profundizado la caída en el empleo formal al reducir los costos de despido. Posiblemente de una forma más directa, Kugler y Kugler (2003) argumenta que la aguda subida en los impuestos a la nómina en Colombia —superiores al 10% de 41% a 51,5%— entre 1989 y 1996 pueden haber tenido un importante efecto sobre el empleo. Como el autor subraya, tanto las rigideces nominales como el punto débil entre los impuestos y los beneficios llevó a que estos mayores costos fueran únicamente de 1,4 a 2,3% de los impuestos trasladados a los trabajadores, llevando el resto a una disminución en el empleo formal entre 4 y 5%. Cárdenas y Bernal (2003) encuentran similarmente altas elasticidades salariales que sugieren que el aumento en los impuestos laborales puede haber llevado a una disminución sustancial en la demanda laboral.⁹

El gran incremento de la informalidad en Perú, aproximadamente 10 puntos porcentuales de 1986 a 2001, en el área metropolitana de Lima, parece también debido en parte a la mayor carga regulatoria. Como mencionan Saavedra y Chong (1999), a comienzos de los años noventa Perú implementó dramáticas liberalizaciones comerciales, reformas fiscales, desregulación de los mercados de bienes, extensiva privatización y reformas al mercado laboral —cuyos impactos correspondientes son difíciles de distinguir. Los resultados fueron una sustancial disminución en el tamaño de muchas empresas, y el aumento de la productividad logrado a través de las reformas se concentró en algunos sectores selectos que crearon pocos trabajos formales adicionales. Por una parte, la reforma laboral redujo las rigideces en el empleo, los costos de despido se redujeron sustancialmente,¹⁰ el papeleo para la contratación de trabajadores temporales fue minimizado y el uso de contratos de entrenamiento para trabajadores más jóvenes se facilitó. Adicionalmente, la aplicación de las leyes laborales disminuyó en la medida en que los presupuestos para inspecciones fueron recortados y las cortes laborales pasaron a ser menos protrabajador, de lo que previamente eran. Finalmente, el poder de negociación de los sindicatos también disminuyó dramáticamente, en parte debido a cambios en la legislación laboral, la descentralización del proceso de negociación colectiva, así como por el incremento del uso de contratos temporales.¹¹

Por otro lado, los costos laborales no salariales aumentaron fuertemente a comienzos de los años noventa (*ver* gráfico 4.17), debido principalmente a la eliminación de límites sobre ciertos tipos de contribuciones. Adicionalmente, los cambios en la regulación de las cuentas individuales (*Compensación por Tiempo de Servicios*) se convirtieron en contribuciones forzadas acumuladas, que debían ser depositadas en cuentas de bancos comerciales antes que simplemente contabilizadas como una obligación contingente y los recursos se retuvieron como capital de trabajo. Además, la

GRÁFICO 4.17
Trabajo de la legislación y las variables relacionadas, Perú



Fuentes: Saavedra y Maruyama 2000, el Banco Central Peruano (BCRP) y la Oficina Nacional del Impuesto (Sunat).

Nota: Los costos del no-sueldo se presentan como un porcentaje de sueldos en diciembre de cada año. El índice de la declaración de ingresos denota el número de contribuyentes (trabajadores y empresas), presentando las declaraciones del impuesto a autoridades nacionales. Nótese que, realmente, una proporción de estos contribuyentes no puede estar pagando necesariamente ningún impuesto (diciembre de cada año).

reforma fiscal de 1991 indujo un sostenido aumento en la capacidad de las autoridades fiscales para reducir la evasión. Saavedra y Torero (2004) muestran que estos movimientos en los costos laborales, de hecho, tuvieron el impacto predicho en la demanda por trabajo en el sector formal. La duplicación de los costos no salariales llevó a un aumento de los costos laborales totales del 10% al 11% que, dada su elasticidad salarial estimada, pudo llevar a una disminución de 3% a 4% en el empleo formal asalariado.

Las explicaciones regulatorias para el aumento en el sector informal en Argentina son simultáneamente numerosas y relativamente ambiguas y son revisadas en Banco Mundial 2007a. Por ejemplo, Bour y Susmel (2000) sostienen que la baja inflación, durante el plan argentino de convertibilidad, hizo que los salarios en el sector formal fueran rígidos y, por tanto, efectivamente eliminó su flexibilidad hacia abajo haciendo de la operación informal una opción más atractiva (ver Banco Mundial 2007a). Los autores construyen una serie de tasas de impuesto y de regulaciones laborales año a año y las comparan con los cambios que han tenido en las tasas de informalidad (para empleados asalariados). Éstas muestran que el aumento en las tasas de empleo informal asalariado durante el período 1980-88 tuvo lugar durante un período de aumento en los impuestos laborales y de mayor regulación. Sin embargo, el aumento en la informalidad en el período 1995-99 se dio durante un período de disminución de impuestos.

Sin duda, el impacto puede haber sido compensado por una mayor segmentación originada por el declive en la productividad en el sector formal y la rigidez salarial hacia la baja.

Los cambios en la Ley Laboral en 1991 y 1995, que proporcionaron la creación de contratos laborales de corto plazo, han recibido particular atención como posibles determinantes del crecimiento en la informalidad.¹² Las reformas introdujeron contratos de término fijo y proporcionaron la instauración de regímenes de contratación especiales, de corto plazo para pequeñas empresas y trabajadores jóvenes. Hopenhayn (2004) encuentra que la reforma de 1995 incrementó sustancialmente las tasas de rotación en el empleo. Olmedo y Murray (2002) adjudican a estos cambios una mayor aceptación de más baja protección laboral y, por tanto, mayor informalidad. En sus propias palabras, “las nuevas leyes laborales minan la idea de un trabajo permanente que implica un bienestar económico mínimo, protección social (especialmente en los campos de atención médica, seguridad para la vejez y oportunidades educativas) y la seguridad laboral” (p. 430). Las tasas de informalidad entre los trabajadores asalariados aumentaron cuando los contratos de corto plazo fueron legalizados en 1995 y persistieron luego de que tales contratos fueran abolidos en 1999. Este patrón es consistente con la afirmación de Olmedo y Murray (2002) de que la informalidad se hizo más socialmente aceptable a través de las reformas laborales, y es apoyada por la evidencia anecdótica que sugiere que, en contraste con Perú, la aplicación de la Ley Laboral fue relajada. Este argumento, sin embargo, no puede explicar los grandes aumentos en la informalidad que tuvieron lugar durante 1980-88, cuando la regulación laboral se expandió. Una alternativa puede, de nuevo, ser que, como mencionan Perry y Servén (2005), la sobrevalorización fue severa durante el período 1995-99 debido a las devaluaciones de las monedas de países vecinos; y, de manera parecida a lo que fue la recesión en la economía de Estados Unidos para México, esto puede haber constituido un choque negativo para el sector de los transables.

Mayores incentivos para el escape

Una importante conclusión de política del análisis en la primera sección de este capítulo —en el sentido de que existe un alto grado de movilidad entre los sectores formal e informal— es que necesitamos preocuparnos por los incentivos generados para trabajar en los dos sectores. Una literatura naciente surge precisamente alrededor de las implicaciones para la política social (ver Levy 2006; Maloney 2004) y el tema se trata con mayor detalle en el siguiente capítulo. El punto central es que cualquier brecha que es generada entre las contribuciones que un trabajador hace explícitamente en términos de impuestos laborales, o implícitamente en términos de salarios más bajos de equilibrio, por una parte, y los beneficios percibidos, por la otra, hace a la formalidad menos atractiva. Tales brechas pueden surgir para diferentes razones.

En Brasil, el reciente establecimiento de una pensión mínima para todos, independientemente de la contribución y la disminución de la edad para ser elegible, conforman el efecto discutido

por Levy en el sentido de aumentar la ganancia neta de ser informal. Adicionalmente, el cambio constitucional hacia la creación de un seguro universal de salud puede también haberse convertido en un incentivo para la informalidad; sin embargo, la investigación hasta el momento acerca de este punto es débil (*ver* Bosch, Goñi y Maloney 2006) y se trata con mayor detalle en el capítulo 5. Carneiro y Henley (2001) sugieren que el desempleo abierto puede haber aumentado debido a que empleados y empleadores están de acuerdo para evitar las costosas contribuciones al sistema de protección social, el cual se percibe como inapropiado, ineficiente y como una pobre recompensa para el dinero invertido.¹³ En principio, entonces, la universalización de la asistencia médica desligada del mercado laboral puede haber cambiado el análisis costo-beneficio de pertenecer y por tanto contribuir a los programas de beneficio del sector formal. Al final, ellos concluyen que esto es improbable, no sólo porque los servicios de salud pública continúan siendo percibidos como sustancialmente peores que el producto del sector formal,¹⁴ sino también porque la oferta efectiva de estos servicios había estado disponible, durante varios años antes de que las reformas tuvieran lugar, aun para quienes no habían contribuido y poco progreso se había hecho en el sentido de implementar las medidas contempladas en la reforma a la seguridad social de 1991. Sin embargo, la caída en la participación de los hombres brasileños a lo largo de los años noventa sugiere algunos razonablemente poderosos efectos desde el lado de la oferta.

Algunas veces se ha sugerido que las tasas altas de empleo informal en Argentina son la consecuencia de un bajo nivel de confianza en los servicios públicos y en el sistema de seguridad social, lo cual ha resultado parcialmente a raíz de las repetidas crisis económicas. Los argentinos tienen un nivel relativamente bajo de confianza en las instituciones gubernamentales.¹⁵ En 2005, solamente el 18%, 26% y 26% de los argentinos reportaron tener confianza en los partidos políticos, el Congreso y el sistema judicial, respectivamente. Sin embargo, no evidencia clara de un deterioro de la confianza en las instituciones públicas a lo largo del tiempo, diferente a la ocurrida durante la crisis. Por tanto, sigue siendo una pregunta válida si el nivel sistemáticamente bajo nivel de confianza se relaciona con una tendencia en el tiempo hacia niveles más altos de trabajo informal.

Gasparini, Haimovich y Olivieri (2006) intentan medir si las grandes transferencias en efectivo hacia los jefes de hogares desempleados implican un desincentivo para los participantes del programa para buscar un trabajo formal. Ellos encuentran para 2003-04 que los efectos fueron significativos y grandes, reduciendo la proporción de trabajadores que se mueven a trabajos formales en 5 puntos porcentuales. Sin embargo, el efecto desaparece posteriormente en la medida en que la brecha entre los beneficios del programa y el aumento de los salarios disminuye, y hace parecer esta razón como un candidato improbable para explicar los efectos que se han presentado desde los años ochenta.

De forma más general, es difícil saber qué tanto los impuestos puros —esto es, el ingreso sacrificado sin correspondientes beneficios— afecta la decisión de ser informal. Lamentablemente, la in-

vestigación en este campo apenas comienza y sólo podemos ofrecer dos aproximaciones que generan un nivel bastante considerable de varianza. La primera perspectiva es explotar el ahora bien establecido hallazgo de que el autoempleo, que se puede utilizar como un *proxy* por la informalidad, disminuye con el nivel de desarrollo. Si, de hecho, como ya se mencionó, esto refleja el más alto costo de oportunidad del trabajo independiente discutido antes, se puede observar efectivamente la imposición de impuesto como una reducción en este costo de oportunidad. La segunda perspectiva utiliza el modelo de Krebs- Maloney (1999) de salarios de eficiencia que presenta la decisión de las empresas para invertir y contratar en respuesta a la tasa a la cuál los trabajadores del sector formal renuncian para entrar al autoempleo, para calibrar el impacto del impuesto.

La semielasticidad del autoempleo con respecto al cambio en los ingresos relativos del sector formal es 0,03 (Maloney 1998) a 0,05 (Loayza y Rigolini 2006), en el primer caso comparada con el valor simulado de 0,3 en el último. Simplemente como una idea de los órdenes de magnitud aproximados involucrados, si asumimos que un 10% de los ingresos del sector formal es absorbido por los beneficios no valorados y posiblemente otro 10% del valor de los ingresos es transferido a los trabajadores informales a través de programas de protección social no condicionados, llevando a una disminución del 20% en el atractivo relativo del trabajo formal, entonces, en el primer caso, el tamaño del sector de autoempleo informal aumenta entre 0,6 al 1,2% y, en el segundo, en 6,0% de la proporción de la fuerza de trabajo. Como una perspectiva alternativa, Fernandes, Gremaud y Narita (2006) simulan el impacto de reemplazar el impuesto laboral sobre el primer salario mínimo, con lo cual efectivamente proveen beneficios gratuitos para el sector formal, mientras se mantiene neutralidad en los ingresos. Si el impuesto al valor agregado sobre los bienes de capital es deducible, entonces hay una disminución de la informalidad en alrededor de 1,5%. Si no, sin embargo, el descenso en la acumulación física disminuye la demanda por trabajadores formales y deja la informalidad relativamente sin modificación. La primera y tercera perspectivas sugieren modestos, aunque no triviales, impactos y la segunda sugiere sustanciales impactos originados en estas preocupaciones del “lado de la demanda” por el tamaño del sector informal.

Reformas a lo largo del margen de De Soto

Finalmente, probablemente poca responsabilidad puede atribuirse a las políticas que buscan hacer más fácil para las microempresas el registrar a sus trabajadores. Como se muestra en el capítulo sobre las decisiones de formalidad y las empresas, éstas han tenido relativamente reducidos efectos en el programa de Sistema de Apertura Rápida de Empresas en México, en el programa Sistema Integrado de *Pagamento de Impostos e Contribuções as Microempresas e Empresas de Pequeno Porte* en Brasil y en el programa Monotributo en Argentina. Adicionalmente, en todos los casos, los resultados sugieren que, de hecho, los pequeños efectos se dieron en la dirección de disminuir la informalidad.

Conclusión

La evidencia originada en el análisis de los flujos brutos de trabajadores sugiere que, en México y, en menor grado, en Brasil, los sectores formal e informal se comportan a lo largo del ciclo de negocios como si estuvieran dinámicamente integrados. En ambos países, los flujos apoyan el autoempleo como un sector que es deseable. El panorama para los trabajadores asalariados informales es mixto. En México, los patrones procíclicos del apareamiento a través de sectores sugiere una división sectorial con respecto a las conclusiones de los capítulos anteriores para la República Dominicana: los trabajos asalariados informales no son especialmente inferiores a aquellos que trabajadores comparables tienen en el sector formal. Sin embargo, la evidencia sobre Argentina y Brasil sugiere un caso en el cual una proporción más alta de trabajadores asalariados hace turno para obtener trabajos en el sector formal, de manera consistente con el pronunciado descenso en la formalidad a lo largo de los años noventa.

Una explicación unificada para la expansión de la informalidad a lo largo de la región en las últimas décadas sigue siendo evasiva; sin embargo, ésta parece resultar de una combinación de fuerzas —algunas de naturaleza macroeconómica de mediano plazo, otras relacionados con cambios estructurales de largo plazo. Parte del incremento que se dio en la primera parte de los años noventa se debió a los auges de los sectores no transables/informales, determinados por la liberalización de la tasa de cambio y la subsiguiente inhabilidad de la economía para ajustar los salarios del sector formal hacia abajo, en la medida en que surgieron dificultades alrededor de los sistemas de tasa de cambio fija. La liberalización comercial probablemente tuvo poco impacto general. Hay evidencia sustancial, en este punto, de que los cambios en la regulación del mercado laboral y en los impuestos de seguridad social tuvieron un importante impacto en Brasil y Colombia. Los impactos del lado de la oferta posiblemente fueron importantes, aunque la evidencia es especulativa. La evidencia proveniente de cambios en la dificultad para moverse a través del margen de De Soto —pequeñas empresas convirtiéndose en informales— sugiere que hay efectos muy reducidos trabajando en la dirección opuesta.

Implicaciones de política

Los tres capítulos previos ofrecen conclusiones que sugieren que las políticas en el mercado laboral son determinantes potencialmente importantes de la informalidad y, por tanto, que hay una agenda para la reforma. Como quiera que la experiencia muestra que las recomendaciones específicas de política tienen que ser sensibles al contexto de los países, esta sección bosqueja algunos principios generales sin intentar que sean comprensivos.

Las políticas laborales afectan la informalidad a través de tres canales. Primero, los excesivos costos laborales, ya sea que surjan a través de la legislación laboral —salarios mínimos exagerados, costos de despido, impuestos laborales o demandas sindicales no realistas— disminuyen el número de trabajos en el sector formal. Otros informes recientes del Banco Mundial, “Salarios mínimos

y políticas sociales: lecciones de países en desarrollo” (Cunningham 2007) y “Creación de empleo en América Latina y el Caribe” (Banco Mundial 2007c), así como la publicación del Banco Interamericano de Desarrollo *Se buscan buenos trabajos; mercados laborales en América Latina* (BID 2006), investigan en detalle las compensaciones que existen en la oferta de fuerte protección para algunos trabajadores al posible costo de excluir otros. Este capítulo ha ofrecido evidencia de que, en varios países, los exagerados costos laborales parecen haber creado un clásico mercado laboral segmentado, especialmente durante las recesiones. Adicionalmente, la experiencia en la OCDE sugiere que tales regulaciones tienen un fuerte impacto exclusionista sobre los jóvenes que buscan trabajos y los cuales, en América Latina, se encuentran sobrerrepresentados en el sector informal asalariado de tipo involuntario.

La evidencia de un alto grado de integración de los sectores formal e informal encontrado en varios países y subsectores no implica necesariamente que exista una legislación laboral satisfactoria. Los pagos por despido, que Heckman y Pages (2004) hallan para América Latina, entre los más altos del mundo, por ejemplo, pueden reducir sustancialmente la creación de empleos que se originan en el crecimiento, sin que necesariamente segmenten el mercado laboral.

Segundo, la legislación puede crear incentivos para la informalidad voluntaria, la cual los últimos capítulos han mostrado que integra una fracción sustancial del sector. Esto implica que el diseño de redes de seguridad social y la legislación laboral necesita tener una visión más integrada del mercado laboral, tomando en consideración el análisis costo-beneficio que los trabajadores y las empresas hacen acerca de si interactuar o no con las instituciones formales. Este análisis incorpora los beneficios de tales interacciones, la disponibilidad de sustitutos informales y la consideración de cualquier mayor riesgo de exposición contra los beneficios de ser independiente y empresarial. Por tanto, los altos impuestos laborales, que no corresponden a beneficios que los trabajadores valoran, llevan a éstos a escapar del mercado laboral formal. Las dificultades para balancear el trabajo y las obligaciones familiares también llevan a las mujeres a optar por el trabajo informal independiente donde hay una mayor flexibilidad. Como se muestra en el capítulo 7, la provisión de programas de políticas de seguridad social desligada del contrato laboral puede ofrecer sustitutos a la protección formal que incentiva aún más la decisión de escapar.

Tercero, las instituciones del mercado laboral pueden tener un impacto importante sobre el crecimiento de la productividad. La teoría y la evidencia anecdótica sugieren que las restricciones excesivas a la reasignación de trabajo o a su destrucción por justa causa u otras inflexibilidades relacionadas o inducidas por el Estado o los sindicatos, pueden tener un efecto de desincentivo sobre la adopción de nuevas tecnologías y procesos de producción. Las ganancias de productividad que surgen de tales innovaciones representan alrededor de la mitad de las diferencias en los niveles del desarrollo económico, el más importante determinante de la informalidad, para no mencionar la productividad de largo plazo de los trabajadores y su bienestar. Por tanto, el mercado laboral y

sus instituciones se deben considerar como una parte clave del sistema nacional de innovación. Estos temas adquieren una mayor importancia en el contexto de economías más abiertas. En tanto que parece haber pocos impactos adversos de largo plazo de la liberalización comercial sobre la informalidad, la cosecha de los beneficios de una mayor integración requerirá una mayor atención a la interacción entre el comercio y la regulación laboral.

En términos generales, la presente gama de bien intencionadas pero estrictas regulaciones laborales presta un servicio deficiente a los trabajadores y las empresas, y ambas podrían beneficiarse de una sustancial reforma. En particular, la aplicación rigurosa de una legislación laboral rediseñada que combine redes de seguridad social fortalecidas, protecciones bien diseñadas para los trabajadores y representación de éstos con la flexibilidad que las empresas necesitan para adaptarse a la economía global, tiene el potencial de expandir el empleo formal y reducir la decisión de escape.

Los temas de diseño de protección social se discuten con más detalle en el capítulo 7, pero aquí vale la pena mencionar sólo algunas reformas pendientes de protección laboral de manera más específica. Reducir los pagos por despidos para hacer que los incentivos negativos para la contratación de trabajadores estén más cercanos a los de otras regiones, en tanto que permite a los trabajadores cobrar indemnizaciones parciales en algunos casos por renuncia voluntaria; introducir cuentas de ahorro individual para protección contra el riesgo de desempleo y/o, en países con capacidades administrativas adecuadas, esquemas de seguro de desempleo; establecer normas más flexibles con respecto a los despidos por razones económicas y trabajo temporal; asegurar mecanismos justos, transparentes y oportunos de resolución de disputas laborales sin acudir a los tribunales, posiblemente incluyendo un arbitraje neutral o consejos de mediación —todas acciones que facilitarían la creación de empleos y el crecimiento de la productividad. Los salarios mínimos en la mayoría de los países no son extremadamente restrictivos, pero, en algunos y particularmente en Colombia, éstos parecen ser una fuerza brutalmente segmentadora que reclama moderación. El problema de falta de flexibilidad para apoyar la crianza de los hijos plantea desafíos especiales como quiera que una legislación laboral específica en términos de género (por ejemplo, restricciones a las horas de trabajo y beneficios indiscriminados de maternidad), efectivamente, pueden crear incentivos que discriminan contra las mujeres, llevándolas a estar fuera del mercado laboral formal.

La rigurosidad para la aplicación de las leyes existentes relacionadas, especialmente, con el sector informal microempresarial puede simplemente eliminar empleos, muchos de los cuales los anteriores capítulos de este informe han mostrado que son de buena calidad cuando se les mide a la luz del bienestar general del trabajador. En el otro extremo, intentar reducir el peso de la legislación laboral mediante la creación de clases especiales de contratos con menos protección puede ser problemático. Por un lado, sus fuertes efectos de incentivos, combinados con la débil capacidad de los ministerios de Trabajo para aplicar la ley pueden, en esencia, crear un mercado paralelo y no regulado de em-

pleos que genera efectos adversos, tales como la destrucción o sustitución de contratos regulados, una alta rotación laboral y menores incentivos para la capacitación. Adicionalmente, puede suceder que contribuyan a generar una cultura general de informalidad (*ver* capítulo 8). Por otra parte, el uso limitado de contratos temporales ligados a provisiones especiales (inversiones mínimas requeridas para capacitación), para hacer la contratación con altos niveles de rotación menos atractiva, puede ayudar, especialmente a los jóvenes, a entrar en el mercado. Además, las provisiones para adecuar diferentes costos no salariales para las empresas más pequeñas y la posibilidad de permitir planes flexibles de beneficios (tales como planes simplificados de asistencia médica y de pensión) bajo el acuerdo mutuo entre empleadores y empleados puede permitir la extensión del conjunto de protecciones laborales sin perjudicar la viabilidad de estas empresas.

Adicionalmente, sin embargo, la educación subestándar y los sistemas de capacitación en nuestra región impiden el crecimiento necesario para generar empleos en el sector más moderno de la economía, y reducen el apego de los trabajadores a éste. La informalidad disminuye fuertemente con la educación, en parte debido a que el costo de oportunidad de ser independiente aumenta. Además, la pobre capacidad de señalización que tiene la calidad de la educación debido a la carencia de certificación o acreditación uniforme impide la entrada de trabajadores jóvenes a los empleos formales. La solución de estas fallas, posiblemente con una expansión de los servicios de intermediación, pueden reducir las asimetrías de información que los trabajadores jóvenes enfrentan. Una mayor discusión de las reformas necesarias en esta área se ofrece en el informe regional del Banco Mundial, “Mejorando la calidad educativa en América Latina y el Caribe” (2007).

El mejoramiento progresivo de la fuerza de trabajo a través de capacitación, especialmente en industrias de rápida evolución, es un elemento central del sistema nacional de innovación y es crítico para desarrollar los conocimientos necesarios para el sector moderno de la economía y para el crecimiento de la productividad. La capacitación, sin embargo, no sustituye las buenas escuelas. Las empresas escogen entrenar trabajadores calificados (con educación secundaria o superior) y el impacto de los programas de capacitación en trabajadores más viejos y no calificados es muy bajo. Los incentivos para la capacitación de trabajadores jóvenes y mayores sin experiencia previa o suficiente calificación —incentivos tales como el tratamiento de impuesto para la inversión en capital humano, similar al que existe para inversiones de capital, la coinvestigación por parte de los trabajadores y el contacto entre empresas y trabajadores después de la capacitación— pueden facilitar su entrada a la fuerza laboral formal. Para capitalizar en la eficacia de la capacitación, se debe tener cuidado de asegurar una calidad homogénea y el uso de modalidades efectivas de proporcionarla. La intervención óptima del gobierno en sistemas de capacitación puede requerir la separación de su financiación y su provisión, contando con un mercado privado no regulado y un subsidio público y un posible nuevo rol para las comisiones/reguladores de la capacitación pública para certificar a los oferentes privados de la capacitación; puede necesitar la construcción de

los, así llamados, sistemas permanentes de aprendizaje de competencia; y puede demandar asistencia técnica subsidiada a pequeñas y medianas empresas para desarrollar estrategias de recursos humanos.

Hay también un papel para promover la movilidad laboral y las oportunidades igualitarias de empleo haciendo mayor uso de los servicios de intermediación en el mercado laboral. En particular, para las mujeres, los jóvenes y las minorías, los centros de empleo pueden proporcionar ayuda en la búsqueda de trabajo y asistencia en la consecución de empleo y pueden fortalecer la movilidad laboral, el apareamiento laboral y una mayor equidad en el mercado laboral, en tanto que se relacionan mejor con los mercados laborales regionales. Con el uso de sistemas automatizados, estos mecanismos son más fáciles de aplicar y administrar y, aunque varios países de la región los están utilizando cada vez más, dichos sistemas permanecen limitados en su alcance y son deficientemente financiados.

Finalmente, el fortalecimiento institucional (planilla de nómina, capacitación y asistencia técnica) de los ministerios de Trabajo y la coordinación de las agencias públicas relevantes (administración de seguridad social, agencias de desarrollo empresarial, consejos de competitividad) son necesarios para que ellos puedan asumir su importante y cada vez más complejo papel de facilitadores del crecimiento y la productividad laboral.

Notas

1. Las tasas de transición entre autoempleado a formal (AU-F) y formal a autoempleado (F-AU) y entre informal a formal (IF) y formal a informal (FI) muestran correlaciones de 0,85 y 0,26, respectivamente. Lo mismo no es cierto en ningún caso entre cualquiera de los sectores y el desempleo que se comportan como lo hacen en Estados Unidos.

2. Hall (2005) llama a tales despidos ineficaces "keynesianos".

3. Finalmente, se puede argumentar que el grupo de los desempleados y cambia su composición durante las recesiones. Esto ha sido denominado hipótesis de heterogeneidad. De hecho, las tasas de despido aumentan durante las crisis en relación con las renunciaciones. Si los trabajadores despedidos tienen una mayor propensión para trabajar en el sector informal, esto podría generar las pautas que se encuentran en las tasas de hallazgo de trabajo. Esta posibilidad es explorada por Bosch y Maloney (2006) y los datos claramente la rechazan. Trabajadores con diferentes niveles educativos, edades, o razones para estar desempleados muestran patrones cíclicos semejantes de tasas de hallazgo de trabajo.

4. Otro mecanismo es también posible. Las empresas pueden anunciar las vacantes y decidir si formalizar la relación, dependiendo de la calidad de apareamiento. Un choque negativo reduce en general el anuncio de vacantes, pero también altera el nivel óptimo de contratación específicamente para los trabajadores formales. Una menor ganancia obtenida de los empleos aumenta el costo relativo de firmar contratos formales y, por tanto, las empresas buscan una forma más "barata" de producción. Estos dos efectos combinados disminuyen sustancialmente la tasa de hallazgo de trabajo en el sector formal. Sin embargo, la tasa de hallazgo de trabajo en el sector informal está determinada por dos efectos opuestos. Por un lado, la tasa se reduce debido a la disminución en el número de vacantes creadas; por el otro, está positivamente afectado por el cambio en los niveles de formalidad dentro de la empresa.

5. Los mecanismos puede diferir. Blau (1987), documentando esta tendencia a través del tiempo en Estados Unidos, argumentó que esta y tendencias similares en la OCDE de debieron al aumento en los costos de oportunidad de ser autoempleado. Maloney sostiene que dado que las encuestas en el Reino Unido, Estados Unidos y Alemania (Blanchflower y Oswald 1998) sugieren que aproximadamente la mitad de los trabajadores asalariados hubieran preferido ser autoempleados y no tener un jefe, esta productividad laboral más baja en los países en desarrollo simplemente puede hacer asequible esta preferencia. Y, de hecho, aproximadamente el 30% de quienes entran al autoempleo informal en México sugieren que una mayor independencia fue su motivación. Alternativamente, Loayza y Rigolini (2006) argumentan que el ingreso es una proxy por bajos niveles de educación, infraestructura rudimentaria y una tecnología rezagada, sin embargo, el mecanismo preciso no se elabora. Finalmente, Banerji y Jain (2006) argumentan que pueden ser las preferencias por bienes de mayor calidad durante el proceso de desarrollo lo que reduce el mercado para los bienes producidos de manera informal.

6. Siguiendo a Goldberg y Pavcnik (2003), en la primera etapa se aplica un modelo lineal de probabilidad sobre una regresión de una *dummy* indicativa del sector formal sobre un vector de características del trabajador (género, edad, edad,² e indicadores de educación) y sobre un conjunto de indicadores de la industria que representan las afiliaciones industriales de los trabajadores. Los coeficientes de los indicadores de la industria se pueden considerar como "las diferenciales de formalidad de la industria" obtenidos de las características de los trabajador que, en una segunda etapa, se reúnen a lo largo del tiempo y se les hace una regresión sobre las características de la industria relacionadas con el comercio (aranceles y penetración de importaciones), bien sea en una especificación de efectos fijos o de primeras diferencias (Goñi y Maloney 2007).

7. Debido a la naturaleza del cálculo de la contribución de cada factor en las regresiones, la suma puede no ser igual a 100.

8. Una revisión comprensiva de la literatura que estudia el tamaño y evolución del sector informal en Brasil y del mercado laboral se puede encontrar en Ulysea (2005), y un resumen de los hechos estilizados de este sector cubriendo los años ochenta y noventa se detalla en Ramos (2002), Ramos y Brito (2003), Ramos y Ferreira (2005a, 2005b) Ramos y Reis (1995) y Veras Soares (2004).

9. Por otro lado, Cárdenas y Gutiérrez (1997) encuentra mucho más pequeñas elasticidades implícitas de demanda y sostiene que los más grandes efectos se debieron a la caída en la producción y la sobrevaluación del peso que llevaron a un aumento del desempleo.

10. Los costos de despido se redujeron en dos dimensiones. Primero, los pagos por despido relacionados con la tenencia del trabajo se redujeron. Segundo y más importante, fue la eliminación de la obligación de reintegrar a un trabajador en su trabajo si un tribunal laboral determinaba que el despido no había sido justo.

11. Por ley, los trabajadores temporales pueden pertenecer a un sindicato, pero las empresas implícitamente amenazan a los trabajadores que se registran en un sindicato con no renovarles el contrato.

12. Este y el próximo párrafo son casi un completo plagio de la Evaluación de Pobreza de Argentina (2007).

13. Carneiro y Henley (2001) estiman que las primas a los ingresos necesarios en el mercado para compensar a los trabajadores protegidos por el hecho de tener que hacer contribuciones a la seguridad social varían entre 7,5 y 12,2% del salario horario de los no protegidos.

14. El sistema público actúa como un piso, disponible para todos, pero utilizado principalmente por las clases bajas (Jack, 2000). Aunque

los estándares de evaluación para la calidad mínima de infraestructura; recursos humanos; y procedimientos éticos, técnicos y científicos en los hospitales se han implementado, estas prácticas están lejos de ser universales en la red de servicios (PAHO 2005).

15. Este párrafo se ha tomado de la Evaluación de Pobreza de Argentina (Banco Mundial 2007a).

Referencias

- Acemoglu, D. 2003. "Patterns of Skill Premia". *Review of Economic Studies* 70: 199-230.
- Albrecht, J. y S. Vroman. 2002. "A Matching Model with Endogenous Skill Requirements". *International Economic Review* 43: 283-305.
- Albrecht, J., L. Navarro y S. Vroman. 2006. "The Effects of Labor Market Policies in an Economy with an Informal Sector". IZA Documento de discusión 2141, Institute for the Study of Labor, Bonn, Alemania.
- Alemán-Castilla, B. 2006. "The Effect of Trade Liberalization on Informality, Wages, and Productivity: Evidence from México". Fotocopia. Department of Economics, Londres School of Economics and Political Science, Inglaterra.
- Almeida, R. y P. Carneiro. 2005. "Enforcement of Regulation, Informal Labor and Firm Performance". IZA Documento de discusión 1759, Institute for the Study of Labor, Bonn, Alemania.
- Arango, C. y A. Pachón. 2004. "Minimum Wage in Colombia: Holding the Middle with a Bite on the Poor". *Borradores de Economía*, Banco de la República, 280.
- Banco Mundial. 2007a. *Argentina Poverty Assessment. Informal Employment in Argentina: Towards Understanding Its Causes and Consequences*. Washington, DC.
- . 2007b. "Improving Educational Quality in Latin America and the Caribbean". Washington, DC.
- . 2007c. "Job Creation in Latin America and the Caribbean". Fotocopia. Washington, DC.
- Banerji, A. y S. Jain. 2006. "Quality Dualism". Fotocopia. Department of Economics, University of Virginia, Charlottesville.
- Beccaria, L., J. Carpio y A. Orsatti. 1999. "Argentina: informalidad laboral en el nuevo modelo económico". En: *Informalidad y Exclusión Social*, ed. J. Carpio, E. Kleinm y I. Novacovsky, 143-50. Buenos Aires, Argentina: Fondo de Cultura Económica.
- Besley, T. y R. Burgess. 2004. "Can Labor Regulation Hinder Economic Performance? Evidence from India". *Quarterly Journal of Economics* 119 (1): 91-134.
- Bewley, T. 1999. *Why Wages Don't Fall during a Recession*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- BID (Banco Interamericano de Desarrollo). 2006. *Good Jobs Wanted: Labor Markets in Latin America*. Washington, DC.
- Blanchflower, D. G. y A. J. Oswald. 1998. "What Makes an Entrepreneur?" *Journal of Labor Economics* 16 (1): 26-60.
- Blau, D. 1987. "A Time-Series Analysis of Self-Employment in the United States". *Journal of Political Economy* 95 (3): 445-67.
- Bosch, M. 2006. "Job Creation and Job Destruction in the Presence of Informal Labor Markets". Fotocopia. London School of Economics, Inglaterra.
- Bosch, M., E. Goñi y W. F. Maloney. 2006. "The Determinants of Rising Informality in Brasil: Evidence from Gross Worker Flows". Fotocopia. Banco Mundial, Washington, DC.
- Bosch, M. y W. F. Maloney. 2006. "Gross Worker Flows in the Presence of Informal Labor Markets: The Mexican Experience 1987-2002". Fotocopia. Banco Mundial, Washington, DC.
- Botero, J., S. Djankov, R. La Porta, F. López-de-Silanes y A. Shleifer. 2003. "The Regulation of Labor". Documento de trabajo 9756, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.
- Bour, J. y N. Susmel. 2000. "Los determinantes de la informalidad laboral". En: *La Economía Oculta en la Argentina*, 225-66. Buenos Aires, Argentina: FIEL.
- Cárdenas, M. y R. Bernal. 2003. "Determinants of Labor Demand in Colombia: 1976-1996". Documento de trabajo 10077, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.
- Cárdenas, M. y C. Gutiérrez. 1997. "Demanda de trabajo, impuestos a la nómina y desempleo en Colombia". Fotocopia. Fedesarrollo, Bogotá, Colombia.
- Carneiro, F. G. y A. Henley. 2001. "Modelling Formal and Informal Employment and Earnings: Microeconomic Evidence for Brasil". Proceedings of the 29th Meeting of the Brazilian Economic Society, Anpec (Associação Nacional dos Centros de Pós-Graduação en Economía).
- Contreras, D., E. Puentes y C. Sanhueza. 2006. "Informality in Chilean Labor Markets". Fotocopia. Banco Mundial, Washington, DC.
- Cunningham, W. 2001a. "Breadwinner versus Caregiver: Labor Force Participation and Sectoral Choice over the Mexican Business Cycle". En: *The Economics of Gender in México: Family, Work, State, and Market*, ed. E. G. Katz y M. C. Correia, 85-132. Washington, DC: Banco Mundial.
- . 2001b. "Household Risk, Self-Insurance, and Coping Strategies in Urban Argentina". Report 22426-AR, Banco Mundial, Washington, DC.
- . 2007. "Minimum Wages and Social Policies: Lessons from Developing Countries". Fotocopia. Banco Mundial, Washington, DC.
- Davis, S., R. J. Faberman y J. Haltiwanger. 2005. "The Flow Approach to Labor Markets: New Data Sources, Micro-Macro Links and the Recent Downturn". Fotocopia. University of Chicago.
- Davis, S. y J. C. Haltiwanger. 1992. "Gross Job Creation, Gross Job Destruction and Employment Reallocation". *Quarterly Journal of Economics* 107 (3): 819-63.
- . 1999. "On the Driving Forces behind Cyclical Movements in Employment and Job Reallocation". *American Economic Review* 89 (5): 1234-58.
- De Ferranti, D., G. Perry, D. Lederman y W. Maloney. 2001. *From Natural Resources to the Knowledge Economy*. Washington, DC: Banco Mundial.
- De Soto, H. 1989. *The Other Path: The Invisible Revolution in the Third World*. Nueva York: Harper and Row.
- Djankov, S., R. La Porta, F. López-de-Silanes y A. Shleifer. 2002. "The Regulation of Entry". *Quarterly Journal of Economics* 117 (1): 1-37.
- Dolado, J. J., M. Jansen y J. F. Jimeno. 2002. "On-the-Job Search in a Matching Model with Heterogenous Jobs and Workers". IZA Documento de discusión 886, Institute for the Study of Labor, Bonn, Germany.
- Fernandes, R., A. P. Gremaud y R. D. T. Narita. 2006. "Tax Reform and Formalization of the Economy: Simulating Different Alternatives for Brasil". Fotocopia. Department of Economics, University of São Paulo, Brasil.
- Fiess, N., M. Fugazza y W. Maloney. 2002. "Exchange Rate Appreciations, Labor Market Rigidities, and Informality". Documento de trabajo sobre investigación de políticas 2771, Banco Mundial, Washington, DC.

- . 2006. "Informal Labor Markets and Macroeconomic Fluctuations". Fotocopia. Banco Mundial, Washington, DC.
- Friedman, E., S. Johnson, D. Kaufmann y P. Zoido-Lobaton. 2000. "Dodging the Grabbing Hand: The Determinants of Unofficial Activity in 69 Countries". *Journal of Public Economics* 76: 459-93.
- Galiani, S. y P. Sanguinetti. 2003. "The Impact of Trade Liberalization on Wage Inequality: Evidence from Argentina". *Journal of Development Economics* 72: 497-513.
- Galiani, S. y F. Weinschelbaum. 2006. "Modeling Informality Formally: Households and Firms". Fotocopia. Banco Mundial, Washington, DC.
- García-Verdú, R. 2007. "Measurement of the Shadow Economy or Shadowy Measurement?" Fotocopia. Banco Mundial, Washington, DC.
- Gasparini, L. 2002. "Microeconomic Decompositions of Aggregate Variables: An Application to Labour Informality in Argentina". *Applied Economics* 34 (18): 2257-66.
- Gasparini, L., F. Haimovich y S. Olivieri. 2006. "Labor Informality Effects of the Programa Jefes de Hogar". Fotocopia. Centro de Estudios Laborales, Sociales y de Distribución, Universidad Nacional de la Plata, Buenos Aires, Argentina.
- Gasparini, L. y L. Tornarolli. 2006. "Labor Informality in Latin America and the Caribbean: Patterns and Trends from Household Survey Microdata". Fotocopia. Banco Mundial, Washington, DC.
- Goldberg, P. y N. Pavcnik. 2003. "The Response of the Informal Sector to Trade Liberalization". *Journal of Development Economics* 72: 463-96.
- Gollin, D. 2002. "Getting Income Shares Right". *Journal of Political Economy* 110 (2): 458-74. Goñi, E. y W. Maloney. 2007. "On the Effects of Trade on Informality. A Note for the Argentinean Case". Fotocopia. Banco Mundial, Washington, DC.
- Hall, R. 2005. "Employment Efficiency and Sticky Wages: Evidence Flows in the Labor Market". Documento de trabajo 11183, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.
- Hanson, G. H. y R. Robertson. 2006. "China and the Recent Evolution of Mexico's Manufacturing Exports". Fotocopia. University of California, San Diego.
- Harris, J. R. y M. P. Todaro. 1970. "Migration, Unemployment and Development: A Two-Sector Analysis". *American Economic Review* 60 (1): 126-42.
- Heckman, J. y C. Pages. 2004. *Law and Employment: Lessons from Latin America and the Caribbean*. Chicago: University of Chicago Press.
- Holmes, T. 1998. "The Effect of State Policies on the Location of Manufacturing: Evidence from State Borders". *Journal of Political Economy* 106: 667-705.
- Hopenhayn, H. 1988. "A Competitive Stochastic Model of Entry and Exit to an Industry". Fotocopia. University of California, Los Angeles.
- . 2004. "Labor Market Policies and Employment Duration: The Effects of Labor Market Reform in Argentina". En: *Law and Employment: Lessons from Latin America and the Caribbean*, ed. J. Heckman y C. Pages. Chicago: University of Chicago Press.
- Jack, W. 2000. "Health Insurance Reform in Four Latin American Countries. Theory and Practice". Documento de trabajo sobre investigación de políticas 2492, Banco Mundial, Washington, DC.
- Jimeno, J. y D. Rodríguez Palenzuela. 2003. "Youth Unemployment in the OECD: Demographic Shifts, Labour Market Institutions and Macroeconomic Shocks". Documento de trabajo 19, European Network of Economic Policy Research Institutes, Bruselas.
- Jovanovic, B. 1979. "Job Matching and the Theory of Turnover". *Journal of Political Economy* 87 (5): 972-90.
- . 1982. "Selection and Evolution of Industry". *Econometrica* 50 (3): 649-70.
- Kennan, J. 2005. "Private Information, Wage Bargaining and Employment Fluctuations". University of Wisconsin, Madison. Krebs, T. y W. Maloney. 1999. "Quitting and Labor Turnover: Microeconomic Evidence and Macroeconomic Consequences". Documento de trabajo sobre investigación de políticas 2068, Banco Mundial, Washington, DC.
- Kristensen, N. y W. Cunningham. 2006. "Do Minimum Wages in Latin America and the Caribbean Matter? Evidence from 19 Countries". Documento de trabajo sobre investigación de políticas 3870, Banco Mundial, Washington, DC.
- Kugler, A. 2000. "The Incidence of Job Security Regulations on Labor Market Flexibility and Compliance in Colombia: Evidence from the 1990 Reform". Documento de trabajo R-393, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC.
- Kugler, A. y M. Kugler. 2003. "The Labor Market Effects of Payroll Taxes in a Middle-Income Country: Evidence from Colombia" IZA Documento de discusión 852, Institute for the Study of Labor, Bonn, Alemania.
- Lederman, D., M. Olarreaga y I. Soloaga. 2006. "The Growth of China and India in World Markets: Opportunity or Threat for Latin American Exporters?" Documento base para el estudio regional, Latin America and the Caribbean Respond to the Growth of China and India. Banco Mundial, Washington, DC.
- Levy, S. 2006. "Productividad, crecimiento y pobreza en México: ¿Qué sigue después de Progres-a-Oportunidades?" Fotocopia. Banco Mundial, Washington, DC.
- Loayza, N. V., A. M. Oviedo y L. Servén. 2006. "The Impact of Regulation on Growth and Informality: Cross-country Evidence". World Institute for Development Economics Research, United Nations University, Helsinki.
- Loayza, N. y J. Rigolini. 2006. "Informality Trends and Cycles". Fotocopia. Banco Mundial, Washington, DC.
- Maloney, W. 1998. "Are Labor Markets in Developing Countries Dualistic?" Documento de trabajo sobre investigación de políticas 1941, Banco Mundial, Washington, DC.
- . 2001. "Self-employment and Labor Turnover in Developing Countries: Cross-country Evidence". En: *World Bank Economists' Forum*, ed. S. Devarajan, F. H. Rogers y L. Squire. Washington, DC: Banco Mundial.
- . 2004. "Informality Revisited". *World Development* 32 (7): 1159-78.
- Maloney, W. F. y J. Núñez Méndez. 2003. "Measuring the Impact of Minimum Wages: Evidence from Latin America". Documento de trabajo 9800, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.
- Menezes-Filho, N. A. 1997. "Unions and Profitability over the 1980s: Some Evidence on Union-Firm Bargaining in the United Kingdom". *Economic Journal* 107 (442): 657-70.
- Menzio, G. 2005. "High-Frequency Wage Rigidity". Fotocopia. Northwestern University, Chicago.
- Mondino, G. y S. Montoya. 2002. "The Effects of Labor Market Regulations on Employment Decisions by Firms: Empirical Evidence for Argentina". En: *Law and Employment: Lessons from Latin America and the Caribbean*, ed. J. Heckman y C. Pages. Chicago: University of Chicago Press.
- Mortensen, D. y E. Nagypal. 2005. "More on Unemployment and Vacancy Fluctuations". Fotocopia. Northwestern University, Chicago.

- Mortensen, D. y C. Pissarides. 1994. "Job Creation and Job Destruction in the Theory of Unemployment". *Review of Economic Studies* 61: 397-415.
- Nickell, S. y R. Layard. 2000. "Labor Market Institutions and Economic Performance". En: *Handbook of Labor Economics*, ed. O. Ashenfelter y D. Card. Amsterdam: North-Holland.
- Obstfeld, M. y K. Rogoff. 1996. "Foundations of International Macroeconomics". Fotocopia. Massachusetts Institute of Technology, Cambridge.
- Olarreaga, M., L. Castro y D. Saslavsky. 2006. "The Impact of Trade with China and India on Argentina's Manufacturing Employment". Fotocopia. Banco Mundial, Washington, DC.
- Olmedo, C. y M. Murray. 2002. "The Formalization of Informal/Precarious Labor in Contemporary Argentina". *International Sociology* 17 (3): 421-43.
- OPS (Organización Panamericana de la Salud). 2005. "Hospital Accreditation Manual". Washington, DC.
- Paes de Barros, R. y C. H. Corseuil. 2001. "The Impact of Regulations on Brazilian Labor Market Performance". Documento de investigación R-427, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC.
- . 2004. "The Impact of Regulations on Brazilian Labor Market Performance". En: *Law and Employment: Lessons from Latin America and the Caribbean*, ed. J. Heckman y C. Pages. Chicago: University of Chicago Press.
- Perry, G. y L. Servén. 2005. "Argentina's Macroeconomic Collapse: Causes and Lessons". En: *Managing Economic Volatility and Crises: A Practitioner's Guide*. ed. J. Aizenmann y B. Pinto. Nueva York: Cambridge University Press.
- Pissarides, C. 1985. "Short-Run Equilibrium Dynamics of Unemployment, Vacancies y Real Wages". *American Economic Review* 75: 676-90.
- . 2000. *Equilibrium Unemployment Theory*. 2nd ed. Cambridge, MA: Massachusetts Institute of Technology Press.
- Porto, G. y S. Galiani. 2006. "Trends in Tariff Reforms and Trends in Wage Inequality". Documento de trabajo sobre investigación de políticas 3905, Banco Mundial, Washington, DC.
- Pries, M. y R. Rogerson. 2005. "Hiring Policies, Labor Market Institutions, and Labor Market Flows". *Journal of Political Economy* 113 (41): 811-39.
- Ramos, L. 2002. "A evolução da informalidade no Brasil metropolitano: 1991-2001". Documento de discusión 914, Institute of Applied Economic Research, Brasilia.
- Ramos, L. y M. Brito. 2003. "O Funcionamento do mercado de trabalho metropolitano brasileiro no período 1991-2002: tendências, fatos estilizados e mudanças estruturais". *Boletim Mercado de Trabalho, Conjuntura e Análise* 22: 31-47.
- Ramos, L. y V. Ferreira. 2005a. "Spatial and Sector Patterns of the Evolution of Informality in Brasil: 1991-2003". Documento de discusión 1099, Institute of Applied Economic Research, Brasilia.
- . 2005b. "Spatial Pattern of Formal Employment Evolution—1995-2003". Documento de discusión 1102, Institute of Applied Economic Research, Brasilia.
- Ramos, L. y J. Reis. 1995. "Salário mínimo, distribuição de renda e pobreza no Brasil". *Pesquisa e Planejamento Econômico* 25 (1): 99-114.
- Rauch, J. E. 1991. "Modelling the Informal Sector Formally". *Journal of Development Economics* 35: 33-47.
- Saavedra, J. y A. Chong. 1999. "Structural Reform, Institutions and Earnings: Evidence from the Formal and Informal Sectors in Urban Perú". *Journal of Development Studies* 35 (4): 95-116.
- Saavedra, J. y M. Torero. 2004. "Labor Market Reforms and Their Impacts over Formal Labor Demand and Job Market Turnover: The Case of Perú". En: *Law and Employment: Lessons from Latin America and the Caribbean*, ed. J. Heckman y C. Pages. Chicago: University of Chicago Press.
- Santamaría, M. 2000. "External Trade, Skill, Technology and the Recent Increase of Income Inequality in Colombia". Disertación. Disponible en: <http://econpapers.repec.org/>.
- Schneider, F. y D. H. Enste. 2000. "Shadow Economies: Size, Causes, and Consequences". *Journal of Economic Literature* 38 (1): 77-114.
- Shimer, R. 2005a. "The Cyclical Behavior of Equilibrium Unemployment and Vacancies". *American Economic Review* 95 (1): 25-49.
- . 2005b. "The Cyclical Behavior of Hires, Separations, and Job-to-Job Transitions". *Federal Reserve of St. Louis Review* 87 (4): 493-507.
- . 2005c. "Reassessing the Ins and Outs of Unemployment". Fotocopia. University of Chicago.
- Ulysea, G. 2006. "Brazilian Labor Market Informality: A Review of the Literature". *Revista de Economia Política*, octubre/diciembre 2006, 26 (4): 596-618.
- . 2006. "Informalidade no mercado de trabalho brasileiro: uma resenha da literatura". *Revista de Economia Política* 26 (3).
- Veras Soares, F. 2004. "Some Stylized Facts of the Informal Sector in Brasil in the Last Two Decades". Anais do XXXII Encontro Nacional de Economia, 142, Anpec.

CAPÍTULO 5

La dinámica de la microempresa y la informalidad

RESUMEN: Este capítulo describe los patrones de entrada, supervivencia y crecimiento en el sector de autoempleo para algunos países seleccionados de América Latina. El capítulo muestra que estos patrones encajan bien con las predicciones de los modelos convencionales sobre la dinámica de las empresas. Quienes entran al autoempleo tienden a ser con más frecuencia los trabajadores que han acumulado capital humano y físico mientras estuvieron como empleados asalariados. Las empresas de más alta productividad tienen mayor probabilidad de permanecer en el mercado y de crear nuevos trabajos, mientras se hacen cada vez más formales en el proceso. Sin embargo, pocas empresas tienden a evolucionar a lo largo de esta senda ideal y la mayoría de ellas permanecen informales y de tipo unipersonal. En tanto que en alguna medida esto se puede explicar por el bajo costo de oportunidad para entrar al sector, las barreras a la formalización inducidas por las medidas de política también pueden jugar un papel para impedir que las microempresas tengan acceso a las tecnologías y los mercados.

COMO SE HA ARGUMENTADO PREVIAMENTE EN ESTE informe, los propietarios y empleados de empresas muy pequeñas y predominantemente informales, constituyen una proporción importante de la fuerza laboral en América Latina. Por tanto, esos trabajadores juegan un papel fundamental en el funcionamiento de los mercados laborales de la región, un tema que ha sido discutido extensamente en los capítulos anteriores. Sin embargo, una completa comprensión de la dinámica del sector informal requiere también una perspectiva complementaria que se focaliza sobre la empresa antes que sobre el trabajador como unidad de análisis. De hecho, en la medida en que los flujos de entrada y salida en el sector microempresarial son al menos parcialmente determinados por las decisiones voluntarias con respecto a las formas de participación en el mercado laboral, éstos deben involucrar también cálculos relacionados con la rentabilidad esperada de operar su propio negocio. Por tanto, por ejemplo, en la medida en que el escape, no la exclusión, está detrás de la decisión de muchos trabajadores formales asalariados que abren nuevas microempresas cada año en América Latina, la comprensión de su comportamiento puede requerir tratarlos como empresarios maximizadores de beneficios, antes que como trabajadores desempleados ocultos

que hacen turno para encontrar empleos formales. En este sentido, el tamaño y la evolución del sector dependen, al menos en cierta medida, de los factores que afectan la dinámica de las microempresas, incluyendo los determinantes de la entrada, salida y crecimiento de las empresas pequeñas.

Después de revisar brevemente alguna parte de la literatura sobre los países industriales acerca del comportamiento de las empresas, este capítulo presenta evidencia sobre los patrones de entrada, salida y crecimiento de las microempresas en América Latina. Luego exploramos las características personales y de la empresa asociadas con la informalidad microempresarial. En la medida en que nuestros resultados con respecto a la dinámica de las microempresas son considerablemente similares a aquéllos obtenidos para los países industriales, argumentamos que éstos dan apoyo a la idea de que el sector microempresarial informal está, en cierta medida, conformado por entrantes voluntarios que escogen estar allí tomando en consideración sus perspectivas de negocios en el sector, así como los atributos de los trabajos disponibles en otros segmentos del mercado laboral. Interpretamos esto como evidencia de que la visión predominante adecuadamente interpreta el sector microempresarial de los países en desarrollo. Esta perspectiva es consistente con el trabajo previo de Hart sobre Kenia (1992),

y con la creciente evidencia del dinamismo empresarial y de la relativa satisfacción en el trabajo de los individuos autoempleados —ver Bhattacharaya (2002), De Soto (1989) y Maloney (1999, 2004).

Adicionalmente, encontramos evidencia de que la formalidad aumenta rápidamente con el tamaño de la empresa y la productividad y de que es mayor entre aquellos que entran voluntariamente en el autoempleo. Por tanto, algunos de los mismos atributos asociados con la entrada y el éxito en el autoempleo están también correlacionados con el cumplimiento con las regulaciones gubernamentales. Esto sugiere que la formalidad opera como un insumo normal en el proceso de producción, siendo necesario un grado mínimo de participación en algunas instituciones como insumo para el crecimiento y teniendo que la participación aumenta con el éxito de los negocios. En la mayoría de los casos, sin embargo, la mayor parte de las microempresas continua siendo muy pequeña para hacer que los beneficios de la formalidad superen sus diversos costos. Esto puede deberse a la presencia de barreras a la formalización inducidas por las políticas —por ejemplo, altos costos de registro, estrictas regulaciones fiscales y laborales y otros factores que se revisan en el siguiente capítulo— que pueden a su vez limitar el crecimiento de las microempresas informales y contribuir a un continuo círculo vicioso de bajo crecimiento y alta informalidad.

Este capítulo, sin embargo, argumenta a favor de una interpretación complementaria de la evidencia. En particular, dada la similitud entre la dinámica de las microempresas en países en desarrollo e industriales, argumentamos que las altas tasas de fracaso de las microempresas y las bajas tasas de creación de empleo y de crecimiento, que mantienen a las empresas latinoamericanas por debajo del umbral que determina cuándo la formalidad se hace necesaria, puede también ser el resultado de los bajos niveles de capital humano y de habilidad administrativa encontrada en muchos de los microempresarios de la región. Esto, a su turno, puede deberse a los relativamente bajos costos de oportunidad para entrar en el autoempleo, determinados a su vez por baja productividad y salarios en el sector formal. La implicación práctica de esta interpretación es que los formuladores de política interesados en modificar los incentivos que determinan que la mayor parte de las microempresas en Latinoamérica sean informales, debe focalizarse no solamente sobre los costos y beneficios directos de la formalidad, sino también en los factores que, manteniendo una baja productividad en el sector formal, indirectamente aumentan el número y reducen la calidad “promedio” —en términos de su habilidad administrativa y sus capacidades inherentes para los negocios— de los nuevos entrantes al autoempleo. En otras palabras, la agenda para reducir la informalidad de las microempresas debe también cubrir los factores que determinan la productividad en el sector formal, incluyendo mejoras en el clima de inversión y en las políticas destinadas a aumentar la cantidad y la calidad del capital humano.

Marco conceptual: dinámica de las empresas y desarrollo institucional

En los países industriales, las últimas dos décadas han experimentado el surgimiento de un conjunto de hechos estilizados acer-

ca de las características personales y de las empresas asociados con la entrada, la supervivencia y el crecimiento del sector microempresarial, así como de los marcos teóricos para explicarlos. Sin embargo, a pesar de la creciente importancia dada a la promoción de empresas micro y pequeñas en los círculos de política para el desarrollo, ha habido pocos intentos sistemáticos de ver qué tanto su dinámica se aproxima a aquella de la principal literatura sobre el tema.¹ Esto representa una pérdida en dos frentes. Primero, si parece que las diferencias en comportamiento no son muy grandes, entonces los formuladores de políticas para el desarrollo tienen una riqueza de marcos analíticos a su disposición. Segundo, el hallazgo de una similitud con sus contrapartes en los países desarrollados proporcionaría evidencia adicional para el debate acerca de cómo deberíamos concebir el papel de la microempresa informal en el mundo en vías de desarrollo.

En la OCDE, abrir un negocio y ser su propio jefe es frecuentemente celebrado como una alternativa deseable frente al trabajo asalariado; no obstante, en el mundo en vías de desarrollo, los grandes y poco irregulados sectores microempresariales (informales) con frecuencia se perciben como un segmento desaventajado de un mercado laboral dual, en el que los trabajadores hacen turno mientras obtienen buenos empleos. Las dos visiones tienen diferentes implicaciones para la entrada y dinámica de las empresas. En particular, antes que patrones de entrada/salida y de crecimiento asociados con la dinámica de la iniciativa empresarial, la literatura tradicional acerca de la informalidad en los PMD predeciría patrones consistentes con la dinámica del desempleo disfrazado.

La visión predominante de la dinámica de la empresa

La visión dominante sobre el papel del autoempleo en los países industriales enfatiza en la naturaleza del sector de asumir riesgo y en su carácter empresarial, con la renombrada fundación de empresas de alta tecnología en el Valle del Silicón como su vórtice. En el marco analítico clásico propuesto por Lucas (1978), los individuos están dotados con un nivel dado —y conocido— de habilidad empresarial o administrativa, que determina los retornos al autoempleo. Lucas sostiene que hay una distribución de la habilidad empresarial en la población: aquellos con un nivel suficientemente alto de habilidad llegan a ser empresarios, mientras los demás se convierten en trabajadores asalariados. Entre aquellos individuos cuya habilidad empresarial les lleva a escoger el autoempleo, los más eficientes tienen empresas que son más grandes o más exitosas. Esto significa que la existencia de muchas pequeñas empresas no necesariamente implica fracaso, ni de los mercados laborales ni de crédito, ya que también puede reflejar la distribución inherente de la habilidad administrativa en la población.

Esta visión predominante de la microempresarialidad es apoyada por evidencia que muestra que, con otros factores iguales, algunos individuos pueden derivar una utilidad más grande de la iniciativa empresarial que del trabajo asalariado, reduciendo así el costo neto de oportunidad de entrar en el autoempleo. Eviden-

cia de esto se ha proporcionado por Blanchflower y Oswald (1998b), quienes muestran que el 63%, 48% y 49% de trabajadores asalariados en Estados Unidos, Reino Unido y Alemania, respectivamente, informan que preferirían ser autoempleados, una fracción notablemente similar a la ligeramente superior al 60% entre los mexicanos entrantes al autoempleo, que reportan haberlo hecho voluntariamente (*ver* Maloney 1999). Adicionalmente, Blanchflower (2004) reitera el hallazgo contundente de que aquellos que entran al autoempleo reportan niveles más altos de satisfacción laboral que los empleados. Además, Hamilton (2000) encuentra que los beneficios no pecuniarios —tales como ser su propio jefe— explican los menores ingresos condicionales que generalmente se encuentran en el sector.

Jovanovic (1982) agregó dinámica al punto de vista de Lucas, asumiendo que la habilidad administrativa es incierta y que los individuos pueden aprender gradualmente acerca de su verdadera estructura de costos sólo a través de abrir y operar negocios. Por tanto, los empresarios no pueden saber qué tan buena es su ubicación o qué tan buena es su habilidad administrativa, hasta que realmente inician un negocio. La entrada al autoempleo involucra un costo fijo, el cual sólo aquellos con habilidad y altas ganancias esperadas pueden estar dispuestos a pagar. Después de entrar, los empresarios incorporan la información de sus ganancias reales, revisan sus estimativos sobre su habilidad y ajustan el nivel de producto maximizador de beneficios en concordancia. Las empresas con ingresos consistentemente más bajos de lo esperado tienden a contraerse y finalmente cerrar, mientras que ingresos inesperadamente altos generan revisiones hacia arriba de los estimativos y habilidad y llevan a la expansión de la empresa.

El marco analítico propuesto por Jovanovic (1982) ayuda a explicar por qué las pequeñas empresas son generalmente menos “productivas” o “eficientes”. Las empresas que reciben información favorable de costos tienden a revisar hacia arriba sus estimativos de tamaño óptimo y, por tanto, a crecer más rápidamente. Las empresas que permanecen siendo muy pequeñas son aquellas que han recibido señales negativas con respecto a sus parámetros de costos. Éstas son menos eficientes y tienen costos de producción relativamente altos, lo cual las lleva a seguir siendo pequeñas. Este marco analítico también ayuda a explicar por qué las pequeñas empresas tienden a morir más frecuentemente (*ver* Ericson y Pakes 1995; y Lippman y Rumelt 1982).

De hecho, hay un nivel de eficiencia por debajo del cual no es rentable seguir en el mercado. Las empresas pequeñas jóvenes tienen mayor probabilidad de cruzar ese límite, cuando los choques negativos sugieren que en realidad su eficiencia está por debajo de lo que esperaban. Por otro lado, las empresas que han estado en el mercado por largo tiempo tendrán un estimativo más preciso acerca de sus costos y, por tanto, es posible que la nueva información sea suficientemente desfavorable para inducir las a salir. Adicionalmente, las empresas más grandes son aquellas que han tenido altos niveles de ganancias cuando comenzaron y, por tanto, han crecido. Así, su nivel de eficiencia está lejos del nivel crítico que las induciría a salir y tienen menor probabilidad de fracasar.²

La evidencia empírica que favorece la predicción de una relación negativa entre el tiempo en mercado y el tamaño, por un lado, y la sobrevivencia y el crecimiento por el otro, fue obtenida para Estados Unidos por Dunne, Roberts y Samuelson (1988, 1989) y Evans (1987a, 1987b), para Alemania por Wagner (1994), para el Reino Unido por Geroski (1991), para 10 países de la OCDE por Bartelsman, Scarpetta y Schivardi (2003) y para 24 países industriales y en desarrollo por Bartelsman, Haltiwanger y Scarpetta (2004). En el contexto de los países en desarrollo, sin embargo, se podría argumentar que las fallas en el mercado y en el gobierno asociadas con, por ejemplo, el racionamiento del crédito o los ineficaces mecanismos para hacer cumplir los contratos, pueden limitar el crecimiento de pequeñas empresas y recientemente creadas, las cuales luego no pueden exhibir las relativamente altas tasas de expansión de sus contrapartes en los países industriales. En este escenario, las pequeñas empresas que sobreviven tendrían ganancias irregularmente altas dado su tamaño y eficiencia, una predicción que es consistente con altas las tasas de retorno estimadas para pequeñas empresas en los países en vías de desarrollo (*ver* McKenzie y Woodruff 2006 y las referencias citadas allí). La siguiente sección presenta evidencia directa sobre el tema, orientada a explorar las similitudes y diferencias en los patrones de supervivencia y crecimiento de las microempresas en el contexto de países industriales y en desarrollo.

Determinantes de la entrada al autoempleo

Un modelo de dinámica de la industria que genera implicaciones similares al de Jovanovic, pero que es especialmente útil para analizar los temas relacionados con la entrada al autoempleo, es el propuesto por Hopenhayn (1992). Este modelo es especialmente notable por su análisis de efecto del costo de entrada, que puede ser interpretado como los costos de oportunidad externos para algunos recursos (por ejemplo, la habilidad administrativa) utilizados por la empresa. Los más altos costos de entrada llevan a una más baja tasa de rotación, debido a que ocurre una mejor selección *ex ante*. Esto puede ser particularmente relevante en el contexto de los países en desarrollo caracterizados por más altos niveles de informalidad y baja productividad en el sector asalariado, que en el modelo de Hopenhayn llevaría a un umbral más bajo de habilidad empresarial para entrar al autoempleo y, por tanto, a una más alta tasa de entrada —y salida.

Con respecto a las características personales que probablemente están relacionadas con la entrada al autoempleo, Johnson (1978) y Jovanovic (1979) postulan que como quiera que los jóvenes son menos aversos al arriesgo, podrían estar sobrerrepresentados en el grupo de los entrantes. Una predicción similar surgiría de la perspectiva estándar de los mercados laborales en los PMD como lugares para hacer turno, en la cual los jóvenes tienen mayor probabilidad de ser marginados. La evidencia empírica para Estados Unidos, sin embargo, sugiere el patrón inverso, en el que la entrada aumenta con la edad. Como explicación, Evans y Jovanovic (1989) ofrecen una variante del modelo de Lucas donde las restricciones efectivas de liquidez pueden llevar a los individuos a posponer o

dejar de aprovechar oportunidades rentables de negocio, reduciendo las tasas de entrada y aumentando las tasas de salida entre aquéllos con bajos activos personales, incluyendo a los jóvenes. Además, argumentan que como quiera que los individuos que tienen restricciones crediticias tienen mayor probabilidad de iniciar pequeñas empresas con una cantidad subóptima de capital, los retornos al capital serán mayores y las empresas más pequeñas (con menor inventario de capital) crecerán más rápido que las empresas que entraron en un punto cercano a su equilibrio estable.

El modelo de Evans y Jovanovic de restricciones crediticias a la entrada voluntaria es en general inconsistente con la visión dualista del autoempleo; como una entrada fácil al mercado. De hecho, tanto el punto de vista dualista de los mercados laborales informales como la literatura sociológica sobre los países avanzados, que percibe numerosas situaciones de autoempleo entre ciertas minorías étnicas como personas llegan allí, debido a que son “desadaptadas” —individuos que carecen de acceso al empleo asalariado debido a, por ejemplo, barreras de idioma, una historia de desempleo o a una experiencia limitada en el mercado laboral (ver Carrasco 1999; Evans y Leighton 1989; y las referencias allí citadas) —predecirían más bajas tasas de entrada al autoempleo originadas en trabajadores asalariados que las que podría darse desde el desempleo o desde fuera del mercado laboral. Sin embargo, la predicción opuesta puede derivarse del punto de vista de Evans y Jovanovic si los individuos adquieren más capital y conocimiento de las oportunidades de negocio mientras trabajan —y cierta medida de su propia capacidad administrativa, a diferencia de si están desempleados o fuera del mercado laboral. En particular, si la escolaridad formal es relativamente débil y la mayor parte del capital humano es acumulado en el trabajo, entonces se puede encontrar que el empleo asalariado es un peldaño lógico que da paso al autoempleo.

Adicionalmente, el impacto que tiene el nivel de remuneración en los trabajos previos ofrece también algunas pistas que pueden ayudar a distinguir entre los modelos dominantes y los dualistas. En igualdad de condiciones, se podría esperar que aquellos que ganan más altos ingresos en el trabajo asalariado tendrían menos probabilidad de ser “desadaptados,” o poco adecuados para el trabajo formal y, por tanto, ser menos proclives a moverse hacia el autoempleo. Sin embargo, en la presencia de restricciones de crédito, los trabajadores que devengan ingresos más altos en el sector asalariado también pueden ser capaces de acumular capital más rápidamente y, por tanto, tener mayor probabilidad de entrar al autoempleo. Además, puede haber una correlación entre la productividad previa en el sector asalariado, la remuneración y la habilidad empresarial —o al menos la competencia en el campo escogido de iniciativa empresarial. En la medida en que esto puede implicar una más alta probabilidad de éxito en el autoempleo, se puede esperar que aquéllos con más altos ingresos condicionales en el sector formal entren al autoempleo mientras que aquéllos con menos conocimientos o destrezas pueden escoger no tomar estos riesgos.

En resumen, el impacto de las características personales de empresarios existentes y aspirantes podría ser potencialmente

diferente en el contexto de los países en desarrollo, al menos en la hipótesis de que el autoempleo en estos países es determinado por la presencia de mercados laborales dualistas. De hecho, en este caso todos los desempleados, aquellos fuera de la fuerza laboral, trabajadores jóvenes y aquéllos con menor escolaridad y salarios más bajos, deberían tener una mayor probabilidad de ser autoempleados, en la medida en que estarían en una peor posición para encontrar trabajos formales asalariados. En contraste, la literatura convencional sugiere que los trabajadores más viejos, mejor educados y mejor pagos, con experiencia en el sector asalariado, deberían tener una más alta probabilidad de entrar, estar y crecer en el sector del autoempleo, en la medida en que tienen una mayor probabilidad de haber acumulado los activos requeridos para iniciar un negocio, y estar mejor posicionados para encontrar, evaluar y aprovechar las buenas oportunidades comerciales.

Finalmente, dos covariantes adicionales surgen en la literatura convencional, pero hasta el momento generan predicciones ambiguas (ver cuadro 5.1, para un resumen de los hallazgos empíricos en el contexto de países industriales). Primero, podríamos imaginar que los trabajadores con mayor escolaridad encontrarían mejores apareamientos como trabajadores asalariados en grandes empresas que a su vez están en una mejor posición para utilizar sus conocimientos especializados. Por otro lado, Cressy (1996) y Rees y Sha (1986) argumentan que individuos más educados pueden tener costos más bajos para evaluar las oportunidades de negocios, y que el capital humano puede ser un complemento de la habilidad administrativa. Esto es sugerido por Bates (1990), quien muestra que, en Estados Unidos, la probabilidad de supervivencia de las pequeñas empresas está positivamente relacionada con el nivel de educación de sus propietarios. Segundo, Carrasco (1999) argumenta que los hombres casados pueden tener una menor disposición a tomar riesgos. Por otra parte, el sociólogo mexicano González de la Rocha (1994) sugiere que la posibilidad de combinar los ingresos del autoempleo originados en el jefe del hogar o su cónyuge, con los salarios de otros miembros de la familia, puede reducir el riesgo global que sufre el ingreso familiar.

Determinantes de la informalidad en las pequeñas empresas

Los altos niveles de informalidad encontrados entre las microempresas, en los países en desarrollo, se pueden interpretar como el resultado de decisiones de maximización de ingresos por parte de las empresas privadas, sujetas a restricciones ambientales que aumentan los costos o reducen los beneficios de la formalidad —por ejemplo, altos costos de registro de la empresa o de la propiedad, fallas del mercado y del gobierno en los mercados crediticios y en los mecanismos para hacer cumplir los contratos. Un círculo vicioso puede estar en juego, por medio del cual las barreras para la participación de las pequeñas empresas en las instituciones de apoyo a los mercados limitarían el crecimiento de la empresa, lo que ayudaría, a su turno, a mantener estas instituciones fuera del alcance de la mayoría de las pequeñas empresas. Sin embargo,

RECUADRO 5.1

Patrones de entrada y salida en países industrializados

Autoempleo y edad

Evans y Leighton (1989) encuentran que, para los hombres en Estados Unidos, la entrada al autoempleo aumenta sólo ligeramente después de la cercanía a los 30 años, la salida disminuye a una tasa decreciente con la edad, y la tasa de autoempleo alcanza su tope cuando los individuos están acercándose a los 40 años. Para España, Carrasco (1999) encuentra que las tasas de entrada son más altas para personas de edad media, especialmente para aquéllos entre 35 y 45 años. En Estados Unidos, Bates (1990) encuentra que las tasas de salida del autoempleo son más bajas para los propietarios de pequeñas empresas en edades entre 45 y 54 años. Holtz-Eakin, Joulfaian y Rosen (1994a) encuentran que las tasas de salida alcanzan su mínimo a los 47 años. Adicionalmente, para cada uno de los 18 países industriales considerados por Blanchflower y Oswald (1998b), se encontró una relación positiva entre la edad y la probabilidad de ser autoempleado.

Autoempleo y educación

Bates (1990) descubre que en Estados Unidos la probabilidad de supervivencia de las pequeñas empresas aumenta con la educación. En España, la entrada al sector también aumenta con la educación, como encontró Carrasco (1999), especialmente para aquéllos que se convierten en autoempleados con empleados. En otros países industriales, Blanchflower (2000) encuentra que las tasas de autoempleo son usualmente más altas para individuos con un bajo número de años de educación —el Reino Unido, donde lo que sucede es el caso contrario es la única excepción— seguido por aquéllos con educación universitaria.

Rentabilidad y salida del autoempleo

Holtz-Eakin, Joulfaian y Rosen (1994a) usan el ingreso neto como una *proxy* para la habilidad empresarial y otros factores relevantes, tales como la educación, el tiempo en el negocio y el género, no disponibles en su base de datos. Ellos encuentran que el ingreso tiene un efecto negativo sobre la probabilidad de dejar el autoempleo.

Salarios previos y entrada al autoempleo

Evans y Leighton (1989) encuentran que salarios previos más altos disminuyen la probabilidad de entrada al autoempleo. Sin embargo, la significancia estadística de la variable se reduce considerablemente cuando se controla por las características del mercado laboral para los individuos.

Desempleo y entrada al autoempleo

Carrasco (1999) halla que en España, para unas características personales dadas, la probabilidad predicha de entrar al autoempleo es más baja para los trabajadores asalariados que para los desempleados. Sin embargo, estos últimos tienen menor probabilidad de cambiar, bien sea cuando reciben subsidios de desempleo o cuando las condiciones generales de los negocios son desfavorables. Para Estados Unidos, Evans y Leighton (1989) encuentran que los hombres que han cambiado de trabajos frecuentemente y que experimentan frecuentes, y relativamente largos períodos de desempleo, tienen mayor probabilidad de entrar al autoempleo.

Autoempleo y restricciones de liquidez

Evans y Leighton (1989), Evans y Jovanovic (1989) y Carrasco (1999) encuentran que una más alta riqueza neta aumenta la probabilidad de entrar al autoempleo. Evans y Jovanovic (1989) también descubren que los activos iniciales antes de entrar al autoempleo están positivamente relacionados con los ingresos, al menos durante los años iniciales en el sector —en la medida en que las empresas crecen, la importancia de la restricción inicial de liquidez disminuye. Holtz-Eakin, Joulfaian y Rosen (1994a, 1994b) encuentran que los activos líquidos y las herencias aumentan la probabilidad de entrada al autoempleo, reducen la probabilidad de salida y aumentan los ingresos de los negocios que sobreviven. Blanchflower y Oswald (1998b) proporcionan evidencia similar para el Reino Unido; mediante la relajación de las restricciones de liquidez, las herencias previas aumentan la probabilidad de ser autoempleado. Como evidencia adicional reportan datos de encuestas que revelan que la mayor parte de los pequeños negocios se inician no con préstamos bancarios, sino con dinero propio o de la familia y que la escasez de capital es la razón más común para no entrar al autoempleo. Bates (1990) encuentra que las pequeñas empresas que fueron capaces de asegurar préstamos al momento de iniciar tienen mayor probabilidad de sobrevivir.

Tanto las tasas de salida como de crecimiento del empleo de empresas industriales, disminuyen con el tamaño y el tiempo en el negocio. Evans (1987a, 1987b) y Dunne, Roberts y Samuelson (1988, 1989) encuentran que el tamaño y el tiempo en el negocio están relacionados negativamente con la salida y la tasa de crecimiento de las plantas manufactureras en Estados Unidos.

una visión alternativa más tenue consiste en que las pequeñas empresas en países en desarrollo tienen una demanda intrínsecamente limitada por estos servicios formales, debido a sus bajos niveles de productividad y perspectivas limitadas de crecimiento. En este contexto, las elecciones de una empresa con respecto al uso de arreglos formales o informales pueden depender de la etapa del ciclo vital de la empresa.

Esta perspectiva se relaciona con una literatura abundante sobre el capital social y las redes informales, que ha destacado que la ausencia de participación en las instituciones organizadas por el Estado o el mercado laboral formal, no implica que los agentes no adquieran servicios semejantes a través de medios menos formales y, en menor grado, que las alternativas informales sean necesariamente inferiores a las formales. En este informe argumenta-

mos que los cálculos involucrados en las decisiones de participación aplican a todas las instituciones, tanto informales como formales. Por tanto, se puede replantear la pregunta de la formalidad como una pregunta acerca de la decisión de las empresas acerca de cuánto participar en las numerosas instituciones de la sociedad civil: organizaciones cívicas, organizaciones comerciales, tesorerías federales y locales, programas gubernamentales, tales como seguridad social (incluyendo pensiones y asistencia médica), sistema legal, sistema bancario, instituciones de seguros, inspecciones de salud, censos manufactureros, etc. Afirmamos que un mínimo grado de participación en algunas instituciones es un insumo necesario para el crecimiento para muchas empresas y que la participación aumenta con el éxito de los negocios; éste es un insumo normal en el proceso de producción (*ver* Levenson y Maloney 1998).

Las empresas derivan múltiples beneficios de la formalidad. Se puede percibir el ser “formal” como estar al final de un continuo de posibilidades de participación que comienzan en el hogar y se extienden a través de comunidades y redes hacia las instituciones formales del Estado. Los beneficios de la formalidad, aunque pasan a menudo inadvertidos, son numerosos y son más importantes cuando las empresas crecen. Consideremos unos pocos seleccionados (*ver* de Soto 1989; y capítulo 6 de este volumen):

- *Contratos exigibles/impersonales y señalización creíble.* Todos los empresarios tienen acceso a relaciones sociales para hacer cumplir contratos implícitos entre sus amigos y familiares, quienes conforman un pequeño número de sus potenciales clientes y empleados. La participación en el sistema legal es innecesariamente costosa para las transacciones con estos individuos. Pero este modo de operación está restringido por la habilidad del empresario para mantener relaciones personales con todas las partes implicadas, una tarea cada vez más inmanejable a medida que las empresas crecen. Los contratos legalmente reconocidos y que pueden hacerse cumplir proporcionan credibilidad a estos arreglos, y permiten entrar en compromisos de largo plazo, disminuyen el riesgo y pueden reducir los costos de vigilancia. Las grandes inversiones requieren que los derechos de propiedad sean seguros a lo largo del sistema legal.
- *Acceso al capital.* Los mercados informales de capital (Besley 1995) pueden ser suficientes para satisfacer las necesidades externas de financiamiento de la empresa a niveles bajos de producción. Sin embargo, la pequeña escala y la naturaleza no diversificada de los mercados de capital informales los hace inadecuados para satisfacer las necesidades financieras de la empresa a escalas más grandes de operación; las empresas en crecimiento recurrirán a intermediarios financieros formales tales como los bancos. Esto, por supuesto, implica costos en términos de un mejor mantenimiento de los registros contables y mayores costos de transacción en general.
- *Acceso a mecanismos públicos de compartimiento del riesgo.* Es de esperar que la demanda por mecanismos de compartimien-

to del riesgo aumente con el tamaño de la empresa. Arnott y Stiglitz (1991) muestran que donde la “vigilancia de pares” genera más información de la que está disponible para los aseguradores en el mercado, éste es un mecanismo importante para reducir el riesgo moral y hace que el seguro (informal) proporcionado por amigos o comunidades sea un importante complemento del seguro provisto por el mercado. Las pequeñas empresas con relativamente poco capital se pueden asegurar contra pequeñas pérdidas dentro de la familia o la comunidad antes que pagar la primas asociadas con el monitoreo conjunto a través de grupos más grandes. Conforme la empresa crece, podemos imaginar que la magnitud de las pérdidas potenciales y la decreciente habilidad de la vigilancia de los pares pueden llevar a un aumento de la demanda por el mercado formal de seguros.

- *Acceso a la información de negocios.* A medida que la empresa crece, más allá de sus clientes y proveedores locales, puede requerir también más información y contactos de negocios para continuar creciendo. Se puede, por tanto, esperar mayor participación en asociaciones de negocios, entre otros cambios. Se puede considerar así mismo la inscripción en programas de capacitación y el uso de otros servicios de desarrollo de negocios, como canales formales para obtener información.

Aunque la formalidad tiene también múltiples costos —por ejemplo, los requisitos de información y las obligaciones fiscales— a medida que las empresas crecen, los beneficios relativos de la formalidad pueden eventualmente exceder sus correspondientes costos. De Soto afirma que los vendedores callejeros peruanos buscaron no evitar, sino pagar impuestos como una forma de establecer derechos de propiedad sobre la precaria ubicación de sus negocios. En realidad, aunque el beneficio directo privado de pagar impuestos puede ser nulo (de nuevo, suponiendo que no hay sanciones por incumplimiento), puede haber beneficios adicionales que hacen que el cumplimiento valga la pena.

Implicaciones para la dinámica de las microempresas y la informalidad

La combinación del muy estilizado concepto de participación en instituciones formales, presentado anteriormente, y las enseñanzas de los modelos convencionales sobre la dinámica de las empresas produce varias implicaciones. Primero, es razonable esperar una considerable *heterogeneidad en el grado de formalidad*. Los beneficios y costos de la participación indudablemente varían a través de las instituciones sociales y varían para empresas de diferente tamaño y antigüedad. En tanto que hay potenciales complementariedades entre las diferentes instituciones sociales, muchas empresas pueden escoger participar en un solo subconjunto de instituciones en cada momento en el tiempo. Por ejemplo, el sistema legal y la financiación a través de bancos son complementos, pero una empresa puede tener que registrarse legalmente

antes de buscar financiación externa. Por tanto, la informalidad no es un estado de todo o nada y el grado de formalidad varía con la empresa.

Una segunda implicación es que las *pequeñas empresas son desproporcionadamente informales*. Las pequeñas empresas se benefician menos de la participación debido al limitado alcance de sus negocios con el público y empleados (en relación con el número total de transacciones emprendidas por la empresa). De hecho, empresas de diferente tamaño pueden tener diferentes grados de interacción con el público. Debido a que los contratos implícitos sobre la calidad del producto son más baratos y posibles de hacer cumplir con los amigos y la familia, el empresario puede encontrar más rentable servir principalmente a tales clientes cuando tiene pequeños volúmenes de ventas. A mayores volúmenes (más tarde en el ciclo vital de la empresa), los amigos y la familia pueden no necesariamente comprar toda la producción de la empresa, de manera que las ventas en general y a otras empresas deben aumentar, llevando a obtener más grandes beneficios de la formalidad.

Un corolario natural es que las empresas “ineficientes” son desproporcionadamente informales. Sin embargo, en contraste con otras formulaciones, en este caso la causalidad no es necesariamente de la informalidad a la ineficiencia: las empresas de más alto costo escogen menos formalidad, debido a que ellas reciben menos beneficios de ésta que las empresas más eficientes que producen volúmenes más altos durante períodos más largos de tiempo. Similarmente, las *empresas jóvenes son desproporcionadamente informales*. Esto sucede en parte debido a que las empresas jóvenes tienen mayor probabilidad de ser pequeñas. Además, condicionalmente a su tamaño, la población de empresas jóvenes contiene un número desproporcionadamente alto de éstas que no ha recibido suficientes señales para establecer si vale la pena pagar los costos de la formalidad; muchas de éstas finalmente saldrán del mercado.

Otra implicación es que las relativamente altas tasas de mortalidad encontradas entre las empresas informales, no son necesariamente evidencia de la inferioridad del empleo informal y más bien pueden reflejar el hecho de que estas empresas son predominantemente “jóvenes” y pequeñas, lo cual, aun en un contexto industrial sin distorsiones, puede llevar a altas tasas de rotación. Sin embargo, en la medida en que las empresas más eficientes crecen hacia su tamaño de equilibrio, tanto la mortalidad como las tasas de informalidad disminuirán naturalmente.

En resumen, combinar las enseñanzas de la literatura sobre dinámica de las empresas con aquéllas derivadas de la literatura sobre el desarrollo institucional, proporciona una nueva interpretación posible de los hechos estilizados acerca de las microempresas y la informalidad. Debido a que no han recopilado suficiente información acerca de su eficiencia real, las empresas jóvenes tienden a ser pequeñas y a tener altos porcentajes de fracaso. Por otro lado, la formalidad no es una decisión de todo o nada, sino más bien, una opción dentro de un continuo de posibilidades de participación. Para las empresas jóvenes y pequeñas, los beneficios son superados por los costos de la participación en las instituciones sociales formales. Pero en la medida en que las empresas más eficientes sobreviven y crecen, sus necesidades de contratos puedan hacerse cumplir, de mercados crediticios formales y acceso a mecanismos públicos de compartimiento del riesgo aumentan, y así su grado de formalidad o de profundidad de participación en las instituciones sociales.

Las empresas jóvenes y pequeñas tienden a tener más altos costos y más altos porcentajes de fracaso y, al mismo tiempo, tienen mayor probabilidad de ser informales. Aunque esta descripción corresponde exactamente al panorama estándar de un sector de autoempleo informal, desprotegido, precario y estancado, que es familiar en la literatura, lo que sucede es, de hecho, lo contrario. El sector surge naturalmente de trabajadores que prueban su suerte como empresarios (toman riesgos), a menudo fracasan y no se involucran en las instituciones formales hasta tanto no crecen.

En resumen, es posible que no haya nada patológico acerca del sector informal microempresarial y su existencia, en buena medida, puede no tener relación con sospechas acerca de la dualidad del mercado laboral o aun con distorsiones en el mercado de crédito.

Dinámica de las microempresas en América Latina

La recolección de evidencia sobre las dinámicas de entrada, salida y crecimiento de las microempresas, en América Latina y el Caribe, es de interés por al menos tres razones. Primero, querríamos saber si la dinámica de las microempresas en la región de América Latina y Caribe (ALC) es semejante a aquélla encontrada en los países industriales. Segundo, las muy altas tasas de mortalidad entre las empresas en los PMD contribuyen a la percepción de que el sector es “precario”. Si, de hecho, las tasas de fracaso son simi-

CUADRO 5.1

Probabilidades de entrada al sector de autoempleo en México (porcentaje)

Estatus inicial/final	Cuenta propia	1 a 4 trabajadores	5 a 9 trabajadores	10 o más trabajadores	Total de empresarios
Asalariado	4,2	1,7	0,2	0,2	6,2
Contrato	9,0	3,1	0,1	0,1	12,4
Asalariado + contrato	4,7	1,8	0,2	0,2	6,9
Desempleo	9,3	1,5	0,1	0,1	11,0
Otro trabajo	4,6	3,4	0,2	0,1	8,3
Fuera de la fuerza laboral	2,6	0,8	0	0	3,5

Fuente: Cálculos de los autores, utilizando datos para hombres de la Encuesta Nacional de Empleo Urbano 1998–2001.

lares a las que se encuentran en otros lugares, es difícil abogar por la idea de que tratamos con tasas de riesgo excepcionalmente altas. Tercero, las características demográficas asociadas con la entrada y salida proporcionan una información útil acerca del papel que el sector juega y las restricciones que enfrenta.

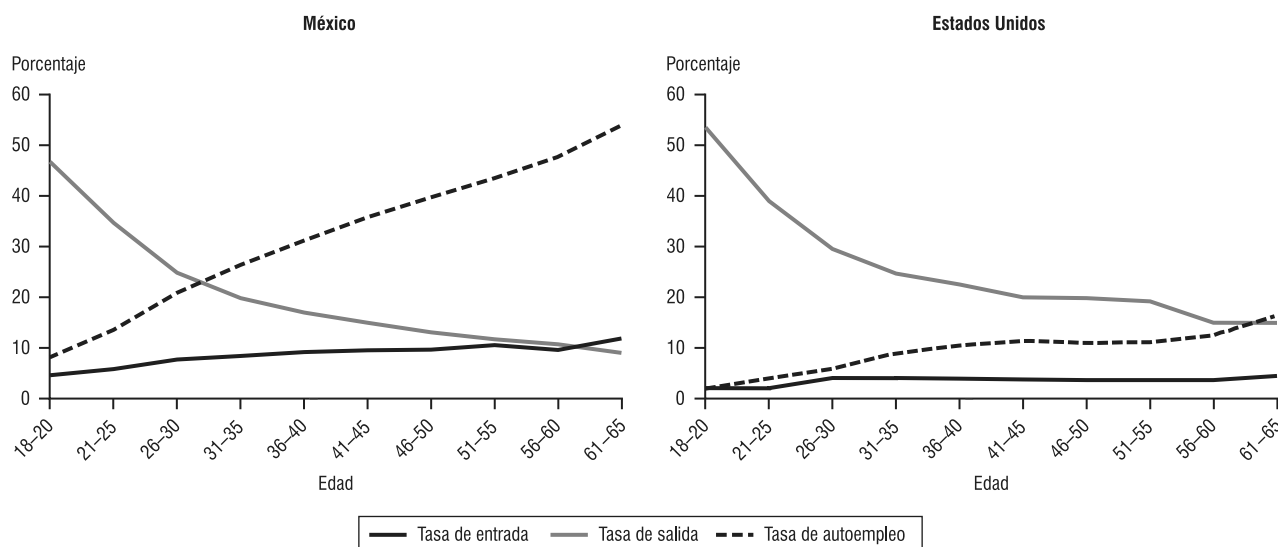
El estudio de los patrones de entrada, supervivencia y crecimiento en el sector microempresarial requiere el uso de datos de panel que permitan hacer seguimiento a los individuos y las empresas al mismo tiempo. Esto crea una restricción severa, en la medida en que la mayor parte de las encuestas industriales longitudinales excluyen las empresas más pequeñas e informales. Por tanto, esta sección se enfoca en unos pocos países para los cuales se encuentran disponibles los datos apropiados. El centro principal es México, utilizando datos combinados de encuestas de empleo y de microempresas.³ Parte del análisis se replica utilizando encuestas longitudinales de hogares para Nicaragua. Finalmente, se presenta evidencia sobre el potencial de creación de empleo de empresas de diferente tamaño utilizando la encuesta industrial colombiana, para un período durante el cual su cobertura incluyó las microempresas.⁴ En lo que sigue, se define la categoría de autoempleado, incluyendo a todos los individuos cuyo trabajo principal consiste en trabajar en su propio negocio —por ejemplo, individuos que informan que en su principal trabajo fueron “empleadores” (“patrones”) o trabajadores por cuenta propia (“trabajador por su cuenta”). Esto es similar a la definición estándar utilizada en la literatura de autoempleo para Estados Unidos. Evans y Leighton (1989) definen, por ejemplo, los autoempleados únicamente como propietarios, socios y dueños únicos de negocios incorporados.

Patrones de entrada

Tomando a los Estados Unidos como referencia, las tasas de entrada al autoempleo en México son de magnitudes muy similares, con una proporción ligeramente mayor de trabajadores asalariados mexicanos que se convierten en empresarios: 6,2% comparado con 4% por año encontrado por Evans y Leighton (1989).⁵ El cuadro 5.1 presenta las probabilidades de ser dueño de empresa entre los hombres mexicanos, previamente empleados en otros segmentos del mercado laboral o localizados fuera de la fuerza laboral. Las filas representan las posiciones iniciales en el mercado laboral para estos individuos y las columnas representan su estatus en el mercado laboral un año más tarde. Cada celda muestra el porcentaje de individuos que comenzaron en una determinada categoría por las filas y terminaron en la correspondiente categoría por las columnas.

Los nuevos que entran al autoempleo tienen mayor probabilidad de empezar sus negocios sin empleados. El cuadro 5.1 muestra que cerca de dos terceras partes de los trabajadores asalariados que hacen tránsito al autoempleo cada año —4,2% sobre 6,2%— lo hacen sin contratar trabajadores, lo cual es consistente con la visión de la literatura predominante sobre la dinámica de las firmas de que los nuevos empresarios están “probando las aguas” antes de hacer significativas decisiones de inversión. El cuadro 5.1 muestra también que los individuos que están fuera de la fuerza laboral tienen una probabilidad más baja de entrar en el autoempleo —3,5%— y que aquellos que vienen del desempleo o de trabajos bajo contrato tienen una más alta probabilidad de entrar al sector —respectivamente 12,4% y 11%. En todos los casos, sin embargo, tres de cuatro nuevos entrantes comienzan sin contratar empleados.

GRÁFICO 5.1
Entrada y salida hacia y desde el autoempleo para los hombres



Fuentes: Evans y Leighton 1989; cálculos de los autores, utilizando la Encuesta Nacional de Empleo Urbano.

También hay impactantes similitudes en los patrones de edad del autoempleo entre México y Nicaragua, por un lado, y los Estados Unidos, por el otro. Los paneles a izquierda y derecha, en el gráfico 5.1, muestran la proporción de la fuerza de trabajo masculina autoempleada por grupo de edad para México y Estados Unidos, respectivamente. El gráfico muestra también las tasas de entrada al sector desde el trabajo asalariado y las tasas de salida del autoempleo, también por grupo de edad. La tasa de autoempleo (calculada como proporción de la fuerza laboral) es más alta en México para cada grupo de edad por al menos un factor de dos. Nótese, sin embargo, que el conjunto de los patrones por edad de las tasas de autoempleo así como los de entrada y salida son sorprendentemente similares en los dos países.⁶

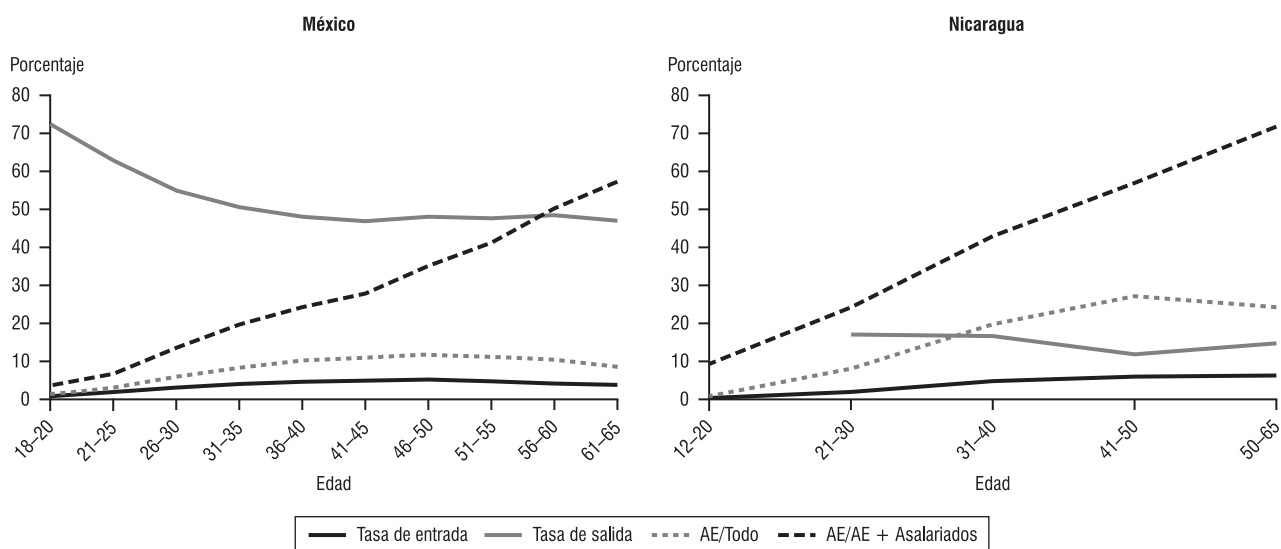
En México y Estados Unidos, las tasas de salida disminuyen mientras las tasas de entrada aumentan lentamente con la edad. Como resultado, el porcentaje de individuos que son autoempleados aumenta con la edad a una tasa decreciente, alcanzando su pico al final de la edad de 40 años. Como un adelanto de los más detallados análisis presentados después, las relaciones comunes con pendientes negativa y positiva de la edad con las tasas de entrada y salida, respectivamente, son consistentes con el punto de vista de que los empresarios más viejos tienen una visión más precisa de su capacidad empresarial subyacente y, por tanto, tienen mayor probabilidad de entrar y menor probabilidad de fracaso que los más jóvenes.

Las mujeres exhiben patrones similares de entrada y salida del autoempleo, lo cual se ilustra en el gráfico 5.2 para los casos de México y Nicaragua.⁷ Como los hombres, las tasas de entrada de

las mujeres mexicanas aumentan al inicio de los 40 años y comienzan a disminuir después de los 50. Sus tasas de salida son mucho más altas y descienden a una tasa menor hasta el final de los 30 años, estabilizándose en alrededor del 50% (para las transiciones anuales). Por tanto, la tasa conjunta de autoempleo es más pequeña que la de los hombres, pero también alcanza su pico a los 50 años. No obstante, entre los individuos que trabajan, la proporción de mujeres autoempleadas aumenta monótonicamente con la edad a un ritmo mayor que el de los hombres; éste evoluciona de menos del 5% a los 20 años (10% en Nicaragua) hasta más de 50% después de los 55 años (70% en Nicaragua).

El examen econométrico del efecto de las características demográficas individuales y del mercado laboral sobre la probabilidad de entrar al autoempleo entre los hombres mexicanos confirma el patrón de edad ilustrado en los gráficos anteriores.⁸ Por tanto, manteniendo otras características personales constantes y comparando con individuos en edades entre 15 y 20 años (para los cuales la tasa de entrada al autoempleo es de 2,4%), la probabilidad de entrar al autoempleo es 5,7 puntos porcentuales más alta para aquéllos en edades de 21 a 35 años y 9 puntos porcentuales más alta para aquéllos en el grupo de edad de 36 a 50 años. Estos resultados no son consistentes con el punto de vista de que el sector es un punto de entrada al mercado laboral mexicano, pero son bastante consistentes con los datos de Estados Unidos. También proporcionan apoyo a la hipótesis de las restricciones de liquidez de Evans y Jovanovic (1989), y al punto de vista de que los trabajadores más viejos tienen una medida más precisa de su capacidad empresarial subyacente.

GRÁFICO 5.2
Entrada y salida hacia y desde el autoempleo para las mujeres



Fuente: Cálculos del autor, utilizando la Encuesta Nacional de Empleo Urbano y el Estudio de Medición de Estándares de Vida de Nicaragua.

Por otra parte, el logro educativo tiene un efecto negativo aunque cuantitativamente pequeño sobre la probabilidad de entrar al autoempleo. Sin embargo, cuando nos enfocamos únicamente en los trabajadores que entran al autoempleo desde el trabajo asalariado y/o cuando estimamos el efecto condicional de la educación sobre los cambios en el estatus de los individuos en el mercado laboral, la relación negativa entre educación y entrada al autoempleo se nivela y se rompe a los niveles más altos de escolaridad, sugiriendo que los graduados universitarios (esto es, médicos, consultores, etc.) pueden encontrar atractivo el sector. Además, cuando restringimos la definición de autoempleo para incluir sólo los propietarios de negocios que emplean por lo menos un trabajador, encontramos que tanto la educación secundaria como la universitaria están positivamente relacionadas con la entrada al autoempleo. Este resultado es en general consistente con Carrasco (1999), Evans y Leighton (1989) y Rees y Sha (1986) quienes encontraron que la entrada aumenta monotónicamente con la educación.

Consistente también con los hallazgos de Rees y Sha (1986) y Carrasco (1999), se encuentra que estar casado se asocia positivamente con la entrada, lo cual puede reflejar que el sector no es más riesgoso que otras alternativas disponibles en el mercado de trabajo (esto es, el empleo asalariado) o que, de hecho, estar casado ayuda a diversificar el riesgo. Cuantitativamente, los individuos solteros tienen una probabilidad de 4,5% de entrada al autoempleo y esa probabilidad aumenta en alrededor de 25% para sus contrapartes casadas. Adicionalmente, cuando la estimación se realiza condicionada al cambio en el estatus laboral de los individuos, el efecto del matrimonio es casi cuatro veces más grande.

La importancia de condicionar sobre los cambios en las posiciones en el mercado laboral, son más claras al mirar el impacto del empleo inicial y la posición en la participación de la fuerza laboral. Los resultados no condicionados sugieren que los que se encuentran fuera de la fuerza laboral y no estudian y los desempleados tienen mayor probabilidad de entrar al autoempleo, consistente con la visión dualista tradicional del sector como desempleo disfrazado. No obstante, todos los segmentos anteriormente nombrados del mercado laboral se caracterizan por tener muy altas tasas de rotación, de manera que los trabajadores correspondientes bien pueden tener una mayor probabilidad de moverse hacia todos los sectores a tasas desproporcionadamente altas. Cuando se condiciona por el cambio en el estatus en el mercado laboral, encontramos que aquéllos en el empleo formal asalariado tienen mayor probabilidad que la mayoría de los otros grupos de entrar al autoempleo informal.

Entre los desempleados, sin embargo, trabajadores con duraciones más largas en el desempleo —especialmente los que han estado desempleados entre cuatro y seis meses— tienen probabilidades más altas condicionales e incondicionales de entrar al autoempleo abriendo sus propios negocios unipersonales. Esto sugiere que incluso si el sector no funciona como una bolsa para aquéllos no aptos o para quienes no encuentran lugar en el trabajo asalariado, éste ofrece oportunidades de ingreso para los desempleados de largo plazo.

En lo referente a las relaciones entre la entrada al autoempleo y las características de los trabajos previos informados por los trabajadores asalariados, se encuentra que los trabajadores empleados en empresas con al menos 10 empleados tienen una probabilidad mucho más alta de entrar al autoempleo que los que provienen de empresas más grandes: el 12,8% comparado con cerca del 9% para aquéllos en empresas con 11 a 250 trabajadores y 5% para aquellos que provienen de empresas con más de 250 empleados. Esto puede deberse a los beneficios no pecuniaros más altos (tales como la seguridad social) y a la estabilidad laboral que ofrecen las empresas más grandes.

Para un tamaño dado de la empresa, por otra parte, los más altos salarios previos aumentan también la probabilidad de entrar al autoempleo. En tanto que no se puede decir si esto es el efecto de la relajación de las restricciones de liquidez o si refleja habilidad empresarial, el hecho de que quienes tienen un mejor desempeño en el sector asalariado tengan mayor probabilidad de entrar al autoempleo, está en contradicción con las predicciones tanto del enfoque dualista como de la visión sociológica que ven el sector como el destino preferido de los “no aptos”.

En cuanto al efecto de los sectores de actividad económica en los cuales los individuos han estado previamente involucrados, se encuentra que, al menos en México, la entrada al autoempleo es más probable para aquellos que han tenido empleos en el sector de la construcción y es menos probable para aquellos empleados en la manufactura. Así, mientras los trabajadores asalariados en la manufactura tienen una probabilidad de 4,3% de entrar al autoempleo, la probabilidad correspondiente para los trabajadores asalariados de la construcción con características personales semejantes es 11,8%. La más alta tasa de entrada al autoempleo proveniente del trabajo asalariado en el sector de la construcción, persiste aun cuando se controla por el hecho de que este sector tiene también tasas más altas de rotación —los trabajadores allí tienen más probabilidad de cambiar de estatus en el mercado laboral. Una explicación posible es que el sector ofrece más oportunidades para las pequeñas empresas, en la medida en que incluye sobre todo a contratistas individuales que operan sin empleados; en el sector de la construcción en Estados Unidos, por ejemplo, los negocios unipersonales representaban el 75% de todas las empresas, mientras aquéllos con más de 20 trabajadores eran apenas 2%, comparado con 49% y 13%, respectivamente, en el sector industrial. Como argumenta Tybout (2000) y se discute adicionalmente en el siguiente capítulo, las empresas pequeñas tienden a localizarse en industrias donde tienen las menores desventajas de costo con respecto a las empresas existentes más grandes, y se caracterizan por niveles más bajos de capital y de intensidad del trabajo calificado.

Patrones de sobrevivencia y salida

Como se muestra en el cuadro 5.2, durante cualquier año dado, alrededor del 15% de los autoempleados mexicanos se mueven al trabajo asalariado —y el mismo número de individuos migra hacia otras posiciones en el mercado laboral, a saber, el trabajo bajo

contrato (6,2%) y fuera de la fuerza laboral (5,7%). La probabilidad de dejar el autoempleo es más alta para los que no tienen empleados: 35% comparado a un poco menos del 25% para aquellos que tienen empresas más grandes. Además, entre aquellos que dejan el autoempleo, la probabilidad de cambiar al trabajo asalariado es más baja para aquellos que tienen empresas más pequeñas, cuando se compara con los dueños de empresas más grandes que tienen menos probabilidad de moverse al trabajo por contrato o fuera de la fuerza laboral.

Los estimativos econométricos de los determinantes de supervivencia de las empresas, utilizando datos de microempresas mexicanas, confirman el patrón de edad representado en los gráficos 5.1 y 5.2, en los cuales la probabilidad de permanecer en el negocio aumenta con la edad hasta que se alcanza el grupo de edad de 36 a 50 años. Así, mientras el individuo autoempleado promedio entre 15 y 20 años tiene sólo un 33,3% de probabilidad de permanecer en el autoempleo, los individuos con características personales semejantes en los grupos de edad de 21 a 35 y 36 a 50 años, tienen probabilidades de supervivencia en éste de 52% y 60,5%, respectivamente.

La educación tiene un impacto negativo sobre la probabilidad de permanecer en el autoempleo, sugiriendo que el efecto de “atracción” de mejores alternativas de empleo para individuos más educados tiende a dominar sobre el efecto de “expulsión” asociado con las probabilidades más bajas de fracaso de los negocios observadas en Estados Unidos entre empresarios con mayor educación. Sin embargo, el efecto es cuantitativamente pequeño —una reducción de 2 puntos porcentuales en la probabilidad de supervivencia para individuos con educación secundaria o universitaria— y se vuelve positiva y significativa cuando la muestra se restringe a empresas con por lo menos un trabajador. Es decir, cuando nos enfocamos en empresas más grandes, la evidencia para México confirma la de Estados Unidos, en la cual el grado de escolaridad y la supervivencia de la empresa exhiben una correlación positiva.

De forma consistente con los diferentes modelos convencionales de dinámica de las empresas revisados anteriormente, se encuentra que los salarios condicionales más altos de los dueños de los negocios —que interpretamos como reflejando una mayor rentabilidad debido a características no observables— tienden a aumentar la probabilidad de permanecer en el negocio. Por tanto, una duplicación de los ingresos netos obtenidos del autoempleo

se asocia con un aumento de 4,2 puntos porcentuales en la probabilidad de permanecer en el sector. El efecto es cuantitativamente más grande cuando la muestra se restringe a negocios con por lo menos un empleado aparte del dueño, para los cuales la duplicación de los ingresos por autoempleo se relaciona con un aumento de 8,8 puntos porcentuales en la probabilidad de mantener el estatus inicial. También encontramos que la supervivencia en el autoempleo es entre 5 y 8 puntos porcentuales más alta para individuos casados —posiblemente debido a que ellos pueden contar con trabajadores familiares no pagos— y de cerca de 6 puntos porcentuales más baja para individuos con un segundo trabajo. Además, los trabajadores en el sector de la construcción tienen una probabilidad de permanecer en el autoempleo que está entre 10 y 15 puntos porcentuales por debajo de quienes están involucrados en la agricultura, la manufactura y los servicios, mientras que aquellos en actividades comerciales tienen una probabilidad de supervivencia de 5,5 puntos porcentuales por encima de sus pares en los anteriores tres sectores. El hecho de que de nuevo el sector de la construcción surja como la fuente más probable de trabajadores que cambian de sector se puede deber a la inherente más alta tasa de rotación de las empresas en el sector.

En lo que se refiere a los efectos del tamaño de la empresa y su edad sobre la supervivencia en el autoempleo, se encuentra que éstos son significativos aunque cuantitativamente pequeños. En particular, la duplicación del tiempo que una microempresa ha estado en el mercado se asocia con un aumento de 4,3 puntos porcentuales en su probabilidad de supervivencia, mientras que una triplicación de su inventario de capital se relaciona con un aumento de 1,4 puntos porcentuales en esa probabilidad. A pesar de la pequeña magnitud de estos efectos, estos resultados son consistentes tanto con el punto de vista “de selección ruidosa” de Jovanovic como con el conjunto de la evidencia empírica convencional de que las empresas consiguen un estimativo más preciso de su estructura de costos con la experiencia, y que las medidas pasadas de éxito son informativas para la evolución futura de la empresa.

¿Crecen las microempresas?

Toda la evidencia disponible apunta al hecho de que las microempresas crean relativamente más trabajos, pero que destruyen aún más. Esto se ilustra en el gráfico 5.3, que muestra las tasas de

CUADRO 5.2
Probabilidades de salida del sector de autoempleo en México (%)

Estatus inicial/ final	Permanencia siendo empresario	Asalariado	Asalariado + contrato	Otro contrato	Desempleado	trabajo	Fuera de la fuerza laboral	Total
Propia cuenta	65,0	17,0	7,4	24,5	1,5	1,9	7,2	100
1 a 4 trabajadores	76,6	11,7	5,0	16,7	0,8	2,0	3,9	100
4 a 9 trabajadores	78,6	13,5	3,2	16,8	0,6	1,3	2,7	100
10 o más trabajadores	78,3	15,2	2,3	17,5	0,3	1,2	2,7	100
Total empresarios	69,9	15,0	6,3	21,3	1,2	1,9	5,7	100

Fuente: Cálculos de los autores, utilizando datos sobre hombres de la Encuesta Nacional de Empleo Urbano 1987-2001.

creación y destrucción de trabajos entre las firmas manufactureras colombianas, calculadas para diferentes categorías de tamaño por empleo –las tasas se calculan como porcentaje del empleo en la respectiva categoría de tamaño. Las empresas con menos de 20 empleados tienen tasas más altas de creación de empleo, pero sus tasas de destrucción de trabajo son proporcionalmente mayores, creando una tasa neta de empleo que es la más baja entre todas las categorías de tamaño. A medida que el tamaño de la firma aumenta, tanto la creación como la destrucción de empleos tienden a disminuir, pero la última disminuye a una mayor velocidad, llevando a que la creación neta de empleo sea más alta entre las empresas más grandes. Esto es consistente con los hallazgos para Estados Unidos, en donde las empresas y las plantas manufactureras más pequeña muestran muy altas tasas *brutas* de creación de empleo, pero no más altas tasas *netas* de creación de empleo (Davis, Haltiwanger y Schuh 1996).

Las tasas brutas y netas de creación de empleo para las empresas entrantes en Colombia son más altas que para las empresas que permanecen (gráfico 5.4). Como proporción de la categoría de tamaño, aproximadamente cuatro veces más trabajos son creados por las empresas que entran que por aquellas que ya existen. La destrucción de trabajo por las empresas que salen es aproximadamente igual a la de las firmas que permanecen, de suerte que la creación neta de trabajos por las empresas que entran y salen es positiva, mientras que es negativa entre las empresas que continúan. Por tanto, aunque las empresas entrantes más que compensan por los trabajos destruidos por las plantas que fracasan, los datos colombianos sugieren que la baja tasa de expansión de las empresas más pequeñas que permanecen en el mercado les lleva a hacer una contribución neta negativa al crecimiento del empleo.

La mayor parte de la creación neta de empleo de las microempresas proviene de aquellas que no tienen empleados y las que tienen uno. En el caso de Nicaragua, por ejemplo, mirando las empresas que en 1998 tienen máximo tres empleados (más el propietario), se encuentra que para aquellas que aún estaban en el mercado en 2001, el empleo creció en un promedio de cerca del 20%. Para aquellas con entre dos y tres empleados, las pérdidas en realidad exceden a las ganancias, así que todo el crecimiento mencionado anteriormente proviene de las empresas con máximo un empleado (gráfico 5.5). De hecho, la mayor parte se debió a las empresas sin empleados, que en promedio se expandieron 40%, a pesar de que el 73% no creció en absoluto. Las empresas con un empleado al comienzo del período de tres años tuvieron también una contribución positiva al crecimiento del empleo; aunque el 40% de éstas perdieron su único trabajador, esto fue compensado por contrataciones en otras empresas en la categoría.

Los datos sobre la evolución de las microempresas mexicanas, a lo largo de un período de 12 meses, sugieren un perfil semejante (cuadro 5.3). Sólo el 12% de las empresas unipersonales se expandieron de uno a cuatro empleados en el período de un año. Sin embargo, el 22,1% de las empresas entre uno y cuatro empleados se contrajeron de nuevo a unipersonales. Así, en números absolutos, hay un poco menos de empresas que contrataron de uno a cuatro empleados que de empresas que se expandieron dentro de ese rango. Además, en un período de un año, sólo 5,4% de las empresas con uno a cuatro empleados en realidad se expandió; 49,2% permaneció en el mismo rango de tamaño y 45,5% se contrajo al nivel unipersonal o cerró, en tanto que el empleador se movió al trabajo asalariado o al desempleo, o dejó la fuerza laboral.

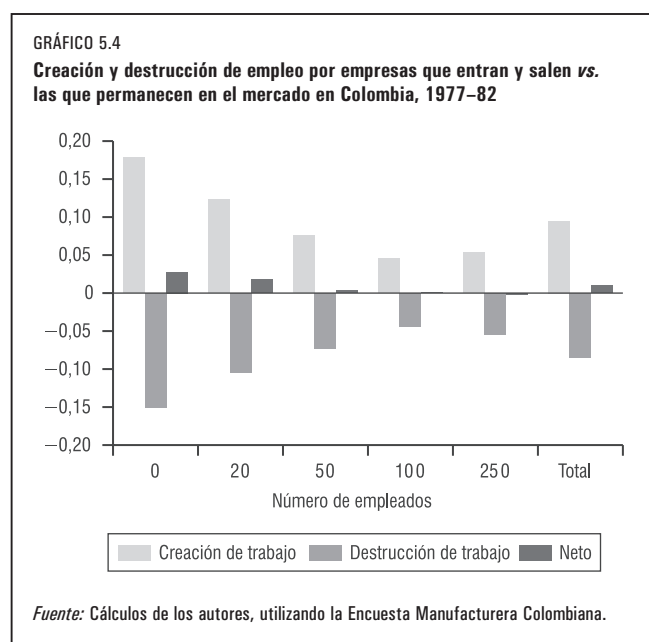
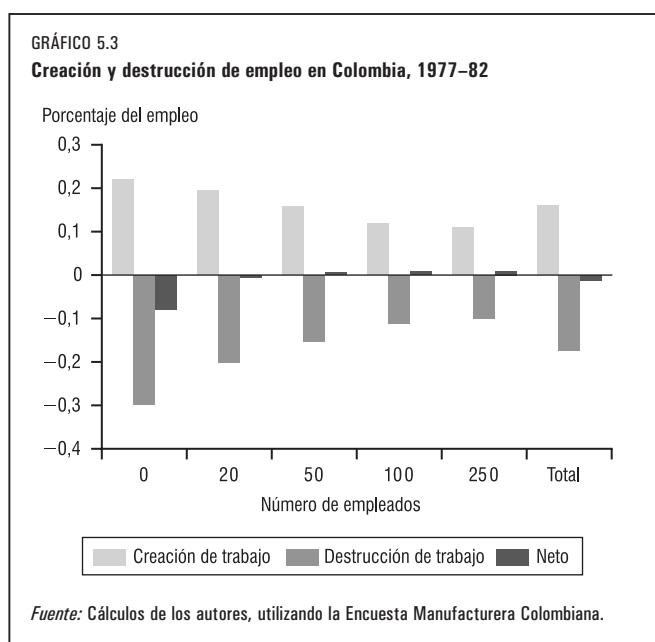
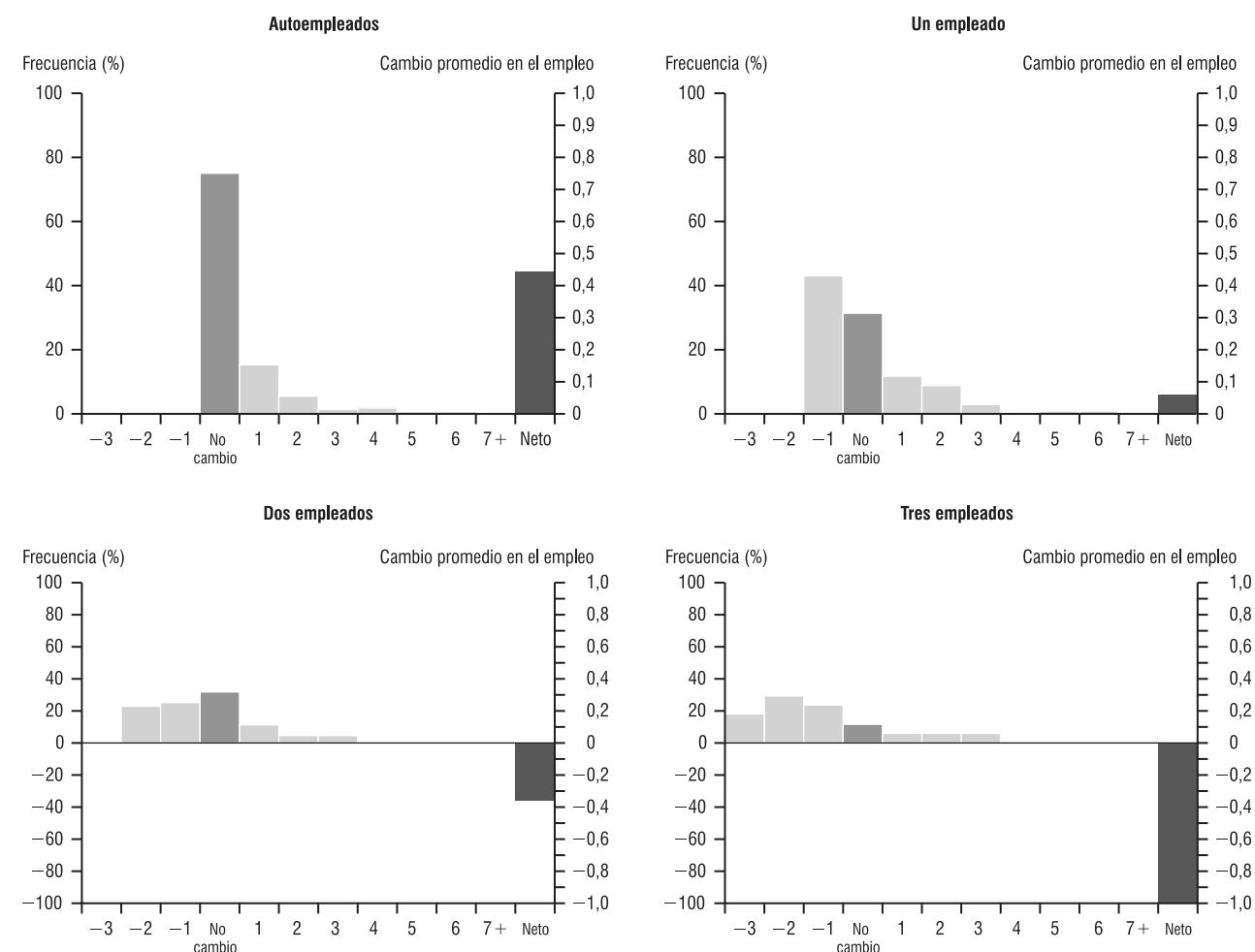


GRÁFICO 5.5
Crecimiento del empleo de las microempresas en Nicaragua



Fuente: Cálculos de los autores, utilizando el Estudio de Medición de Estándares de Vida en Nicaragua.

CUADRO 5.3
Probabilidades de crecimiento y contracción de las microempresas mexicanas (porcentaje)

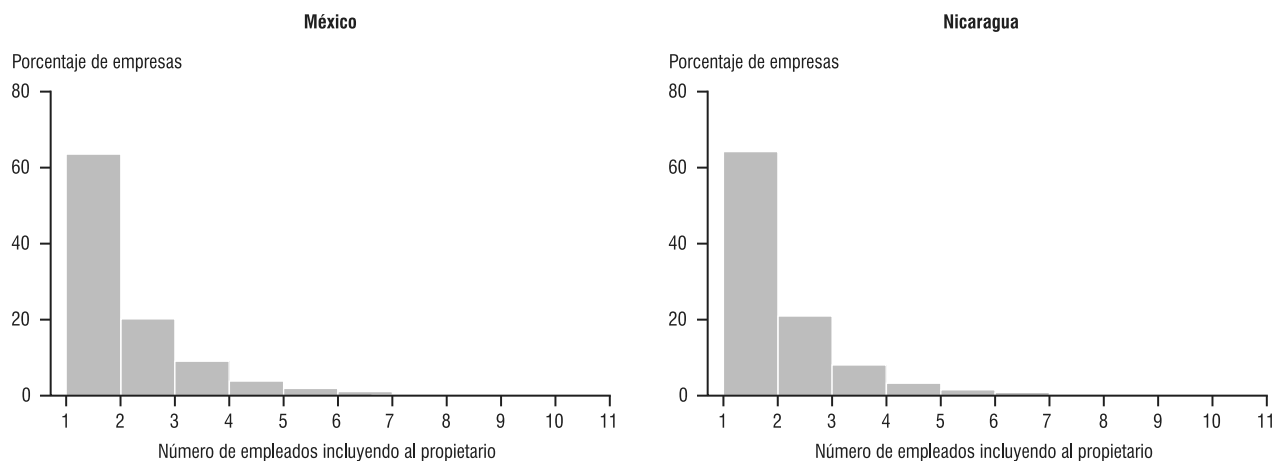
Estatus inicial/final	Cuenta propia	1 a 4 trabajadores	5 a 9 trabajadores	10 o más trabajadores	Salida	Total
Cuenta propia	51,9	12,4	0,5	0,2	35,00	100
1 a 4 trabajadores	22,1	49,2	3,9	1,5	23,40	100
5 a 9 trabajadores	7,8	35,1	22,6	13,1	21,40	100
10 o más trabajadores	4,1	15,2	14,4	44,6	21,70	100
Total empresarios	38,4	26,0	2,9	2,6	30,10	100

Fuente: Cálculos de los autores, utilizando datos para hombres de la Encuesta Nacional de Empleo Urbano, 1987-2001.

Dadas las bajas tasas de crecimiento del empleo observadas entre las microempresas, no es sorprendente que la inmensa mayoría alcance su estado estacionario en un tamaño muy pequeño. Por tanto, entre las microempresas mexicanas y nicaragüenses con al menos tres años en el mercado y máximo 15 trabajadores, 64%

de ellas no tienen empleados, 21% tienen sólo uno y entre 8% y 9% tienen apenas dos trabajadores (gráfico 5.6). En otras palabras, en estos dos casos, el 93% de las microempresas no crecen más allá de dos empleados. De hecho, la gran mayoría de microempresas son unipersonales. En Brasil y México, por ejem-

GRÁFICO 5.6
Distribución por tamaño de las microempresas en México y Nicaragua



Fuente: Cálculos de los autores, utilizando Encuesta Nacional de Empleo Urbano y el Estudio de Medición de Estándares de Vida en Nicaragua.

Nota: Todas las empresas tenían al menos tres años de edad al momento de la medición. Empresas reunidas de 1992-98.

plo, 87% y 80%, respectivamente, de todas las microempresas con menos de cinco empleados, tienen trabajadores no pagos. Además, como se ilustra en el cuadro 5.4, en Argentina, Brasil y México, las empresas unipersonales representan aproximadamente 58% a 68% de todas las empresas. Estas proporciones son más pequeñas que las encontradas para Estados Unidos y el Reino Unido, respectivamente, donde 71,6% y 80% de todas las empresas no tienen empleados. Vale la pena mencionar que la menor proporción de empresas sin empleados encontradas para América Latina y el Caribe no es contradictoria con el hecho de que, como se mostró en capítulos anteriores, estos países exhiben más altas tasas de autoempleo. De hecho, estas últimas se calculan como proporción de la fuerza laboral, mientras que los datos reportados en el cuadro 5.4 se basan en la distribución de tamaño del número de empresas —no en el empleo.

Sin embargo, entre las empresas con al menos un empleado la proporción de microempresas con entre uno y cuatro trabajadores, es mucho más grande en los países de América Latina y el Caribe para los cuales hay datos disponibles: alrededor del 90% en Argentina y México y casi 80% en Brasil, comparados con 55% y 65% en Estados Unidos y el Reino Unido, respectivamente (cuadro 5.5). Esto es consistente con la evidencia presentada por Bartelsman, Haltiwanger y Scarpetta (2004) sobre el hecho de que en todos los países para los cuales hay datos disponibles —ellos consideran 19 países, incluyendo 9 industriales y de América Latina y el Caribe, Argentina, Brasil y México— las empresas pequeñas, con menos de 20 empleados, representan entre el 80% y 96% de la población de empresas. Sin embargo, parece que dentro del grupo de empresas con menos de 20 empleados, las microempresas son mucho más prevalentes en los países en desarrollo que en los industrializados. No es sorprendente que

Bartelsman *et al.*, encuentran que el tamaño promedio de las empresas es mucho más alto en Estados Unidos que en los tres países latinoamericanos mencionados anteriormente, para los cuales los autores muestran que este hecho no está relacionado con las diferencias en la composición sectorial —por ejemplo, porque algunos países se especialicen en industrias con una escala eficiente más pequeña—, sino con diferencias dentro de los sectores en cuanto al tamaño promedio de la empresa.

Como se argumentó anteriormente, una alta frecuencia de pequeñas empresas no necesariamente implica la presencia de altas barreras externas al crecimiento de la empresa. Como subrayó Lucas (1978, págs. 508-23), la distribución de tamaño de las empresas se puede determinar por la distribución subyacente de la habilidad empresarial o por los costos implícitos de operación en diferentes tamaños. Esto es, las microempresas urbanas pueden ser óptimamente pequeñas, dadas las habilidades empresariales de los propietarios y los costos de ajustarse a los requisitos de los arreglos de contratación formal, participación en los mercados de crédito, etc. Así, la prevalencia de pequeñas empresas simplemente puede reflejar más bajos costos de oportunidad de entrada en el autoempleo. Si esta visión predominante del sector es de hecho relevante en el caso de América Latina, es algo que investigamos a continuación al explorar las características personales y de las empresas que se asocian con el crecimiento de las empresas.

Para examinar cuáles características parecen relacionadas con el crecimiento del empleo en las microempresas, se utilizan datos sobre la transición entre rangos de tamaño de las microempresas mexicanas durante un período de un año, considerando solamente las empresas supervivientes.⁹ De forma consistente con los modelos predominantes, los empresarios con más altos ingresos

CUADRO 5.4

Distribución del tamaño del empleo de las empresas, países seleccionados (porcentaje)

Número de empleados	EEUU (2004)	RU (2005)	México (2004) ^a	Brasil (2003) ^b	Argentina (2003) ^a
Sin empleados	80,0	71,6	64,4	57,7	68,4
1 a 4	10,9	18,6	33,0	33,3	28,8
5 a 19	6,6	7,6	2,0	4,9	2,0
20 o más	2,5	2,1	0,7	4,1	0,8

Fuente: Cálculos de los autores, utilizando datos de la Administración de Pequeños Negocios, Estados Unidos; Unidad Analítica del Servicio de Pequeños Negocios, Reino Unido; Encuesta Permanente de Hogares, Argentina; *Pesquisa Nacional Amostra de Domicílios*, Brasil y Encuesta Nacional de Empleo Urbano, México.

a. Tercero y cuarto rangos de tamaño: 5 a 14 y más de 15 trabajadores, respectivamente.

b. Tercero y cuarto rangos de tamaño: 5 a 10 y más de 11 trabajadores, respectivamente.

CUADRO 5.5

Distribución de las empresas con empleados por tamaño del empleo, países seleccionados (porcentaje)

Número de empleados	EEUU (2004)	RU (2005)	México (2004) ^a	Brasil (2003) ^b	Argentina (2003) ^a
1 a 4	54,5	65,7	92,4	78,7	91,1
5 a 19	33,0	26,9	5,6	11,6	6,3
20 o más	12,5	7,4	2,0	9,7	2,5

Fuente: Cálculos de los autores, utilizando datos de la Administración de Pequeños Negocios, Estados Unidos; Unidad Analítica del Servicio de Pequeños Negocios, Reino Unido; Encuesta Permanente de Hogares, Argentina; *Pesquisa Nacional Amostra de Domicílios*, Brasil y Encuesta Nacional de Empleo Urbano, México.

a. Tercero y cuarto rangos de tamaño: 5 a 14 y más de 15 trabajadores, respectivamente.

b. Tercero y cuarto rangos de tamaño: 5 a 10 y más de 11 trabajadores, respectivamente.

condicionales (mejor desempeño) parecen mostrar una más alta propensión a crecer. Resultados semejantes se obtienen para Nicaragua, tanto para los empresarios masculinos como femeninos; aquéllos con las mayores ganancias en relación con sus pares que tienen similares niveles de capital humano y físico, tienen una mayor probabilidad de contratar trabajadores.

El tamaño de la empresa aparece también con el signo negativo predicho por la literatura predominante: las empresas más grandes tienen más probabilidad de haber alcanzado su tamaño óptimo. El tiempo en el mercado tiene también un efecto negativo, como se espera en el contexto de la literatura para los países desarrollados, pero su coeficiente no es estadísticamente significativo. De manera similar y consistente con Ericson y Pakes (1992b, págs. 53-82) —aunque menos que con Evans y Jovanovic (1989, págs. 808-27)—, se encuentra que más altos niveles de inventarios de capital tienen relación positiva con el crecimiento del empleo.

En lo que respecta a las relaciones entre el crecimiento de las empresas y la edad y el estatus marital de los empresarios, se encuentra que éstas son en general similares a las que se obtienen en el análisis de sobrevivencia: los propietarios de negocios que son casados y en edades entre 36 y 50 años tienen una mayor probabilidad de expandir sus empresas exhibiendo tasas de empleo que son 11,1 y 9,4 puntos porcentuales más altas que las de sus pares, respectivamente.¹⁰ De forma interesante, el crecimiento para las mujeres empresarias aumenta con su número de hijos, sugiriendo que, cómo se ha notado en la literatura, la mayoría de empleados de las microempresas tienen relación con el propietario. Esto es también consistente con el hallazgo de que un determinante clave

de que las hijas entren a la fuerza laboral es si su madre tiene una microempresa (Cunningham y Maloney 2001). Esto también puede explicar por qué el crecimiento de la probabilidad de contratar tiene su pico para ambos géneros alrededor del período cuando los hijos son suficientemente grandes para contribuir.

La informalidad entre las microempresas

En la literatura que asocia las microempresas informales con el sector desaventajado de mercados laborales segmentados por rigideces gubernamentales o generados por los sindicatos, los trabajadores entran al autoempleo voluntariamente mientras que hacen turno para obtener trabajos asalariados. La informalidad en esta aproximación no es una escogencia, sino más bien una elección de último recurso para trabajadores que de otra forma estarían desempleados. En contraste, la tradición paralela que percibe el autoempleo a través del lente de la *empresa*, enfatiza en el dinamismo empresarial del sector y en el hecho de que muchos microempresarios *escogen* estar allí. En la práctica, es factible encontrar alguna evidencia a favor de ambos puntos de vista, sugiriendo que el sector de autoempleo es bastante heterogéneo y que tiene un grupo empresarial con bienestar relativamente alto que coexiste con aquellos que son involuntariamente informales, respectivamente, las *capas altas* y las *capas bajas* del sector, en la formulación de Gary Fields (1990). Sin embargo, como el capítulo 2 sugiere, en el caso de América Latina la evidencia existente sugiere que los microempresarios que entraron al sector voluntariamente constituyen, con mucha probabilidad, la mayoría.

Entonces, no es sorprendente que las tasas de formalidad son mayores entre los microempresarios de mejor desempeño y para

aquellos que entraron al autoempleo de manera voluntaria —quienes sin duda constituyen la capa superior del sector. Así, como se ve en el panel izquierdo del cuadro 5.6, entre los propietarios brasileiros de microempresas formales, la fracción que estuvo desempleada antes de entrar al sector es de 21%, comparada con el 32% para los propietarios de empresas sin licencia. De manera similar, los negocios con licencia tienen mayor probabilidad de mostrar signos de éxito, tales como tener planes de expandirse —46% entre empresas licenciadas, comparado con 37% de los negocios sin licencia— y sus propietarios tienen menor probabilidad de regresar al trabajo asalariado —6,5% vs. 13,4%, respectivamente. Sin embargo, se debe notar que la correlación positiva entre un buen desempeño de la empresa y la formalidad puede estar determinada por efectos causales en cualquier dirección —empresas con mejor desempeño, pertenecientes a la capa superior del sector microempresarial, tienen una mayor probabilidad de ser formales o la formalidad puede generar mejoras en el desempeño. Este tema se examina en el siguiente capítulo.

Que la informalidad es más alta entre los microempresarios, en la así llamada capa superior del sector, también se ilustra por el hecho de que, como se ve en el cuadro 5.7, los propietarios de negocios de mayor edad —al menos hasta la edad de 47 años en México y 45 en Brasil— tienen una menor probabilidad de ser informales y lo mismo sucede con aquellos que tienen un nivel educativo más alto.

Así, por ejemplo, la probabilidad de que una microempresa no esté registrada es 37 puntos porcentuales más baja para los negocios mexicanos de propiedad de individuos que tienen al menos escuela secundaria, comparado con aquellos que no tienen ningún grado de escolaridad. La probabilidad de no pagar impuestos o contribuciones a la seguridad social también disminuye apreciablemente con la educación del dueño del negocio; un resultado que también se obtiene para Brasil. Adicionalmente, después de controlar por el efecto de la edad y la educación, las empresarias y los individuos que han abierto sus negocios debido a que “no podían encontrar trabajo” tienen una probabilidad más alta de ser informales. Como se muestra en el cuadro

5.7, esto se encuentra tanto para Brasil como para México y para diferentes indicadores de informalidad. Este resultado es consistente con el hecho de que ambos tipos de microempresarios —mujeres y trabajadores previamente desempleados— perciben su actividad de negocio como algo más temporal que aquello que hacen los hombres y entrantes voluntarios al sector, respectivamente.

En tanto que la mayoría de las microempresas son informales, las tasas de formalidad aumentan rápidamente cuando las empresas incorporan empleados pagos. En México, el 63% de todas las microempresas urbanas no están registradas con el Ministerio de Hacienda federal y el 72% no paga impuestos. No obstante, entre las microempresas con por lo menos un empleado pago, sólo 31% no están registradas y menos de la mitad (46%) reporta que no paga impuestos. Como se muestra en el gráfico 5.7, cuando las empresas han contratado cinco trabajadores pagos, la proporción que permanece sin registro ha disminuido al 13% y sólo 28% declara no pagar impuestos. Adicionalmente, mientras el 86% de las empresas con sólo un empleado pago no paga contribuciones a la seguridad social para ese trabajador, entre aquellas con cinco trabajadores pagos el 71% reporta que paga la seguridad social para algunos de sus empleados. Evidencia similar surge de los datos sobre microempresas brasileiras: en tanto que el 76% no tiene una licencia de operación y el 94% no paga impuestos, estas tasas caen al 51% y 75%, respectivamente, para empresas con al menos un trabajador pago. Además, entre aquellas que emplean cinco trabajadores pagos, el 67% tiene licencia de operación y 23% reporta que paga impuestos. Como se muestra en el cuadro 5.8, el efecto positivo del tamaño de la empresa sobre la formalidad persiste aun cuando se controla, en un marco de regresión, por varias características adicionales de la empresa y el propietario. En Colombia, por ejemplo, la probabilidad de que una microempresa con un trabajador pago no esté registrada o no pague impuestos cae en 20 y 15 puntos porcentuales, respectivamente, en comparación con las empresas unipersonales y se encuentran reducciones adicionales en la probabilidad de ser informal entre aquellas con más trabajadores pagos.¹¹

CUADRO 5.6
Razones para iniciar, perspectivas y estatus legal de las empresas en Brasil

Principal razón para abrir una microempresa	Empresas con licencia (%)	Empresas sin licencia (%)	Planes para el futuro	Empresas con licencia (%)	Empresas sin licencia (%)
No encontraba trabajo	20,9	32,2	Expandirse	45,5	36,6
Negocio rentable	2,2	1,2	Mismo nivel	31,2	31,2
Horas flexibles	1,6	2,3	Cambiar de actividad, permanecer independiente	9,2	9,5
Ser independiente	27,8	17,1	Encontrar trabajo asalariado	6,5	13,4
Tradición familiar	11,0	8,1	No sabe	7,6	9,3
Ayudar al ingreso familiar	12,2	20,8	Dificultades para regularizar cuando se inicia (2003)	% de empresas (sin licencia)	% de empresas (con licencia)
Experiencia acumulada	10,7	8,7	Sí	18	5,1
Hacer un buen negocio	10,7	7,6	No	57,4	10,4
Como trabajo secundario	2,5	2,1	No intentó	24,7	84,5

Fuentes: Uso conjunto de *Pesquisa Economia Informal Urbana* 1997 y 2003 (excepto por “Dificultades para Regularizar” de 2003).

Nota: Muestra restringida a empresarios con al menos 20 años de edad.

CUADRO 5.7

Informalidad entre microempresas mexicanas y brasileras por edad, educación y actividad previa del propietario

Variable	México			Brasil		
	(1) No licencia	(2) No impuestos	(3) No seguridad social	(4) No licencia	(5) No impuestos	(6) No seguridad social
Edad del propietario	-0,019*** (0,000)	-0,014*** (0,000)	-0,012*** (0,008)	-0,009*** (0,000)	-0,001** (0,034)	0,0001 (0,979)
Edad del propietario al cuadrado	0,0002*** (0,000)	0,0001*** (0,000)	0,0001 (0,103)	0,0001*** (0,000)	0,0000** (0,042)	-0,000 (0,637)
Escolaridad primaria	-0,186*** (0,000)	-0,102*** (0,000)	-0,089** (0,045)	-0,048*** (0,000)	-0,008*** (0,001)	-0,0415*** (0,005)
Escolaridad secundaria	-0,365*** (0,000)	-0,218*** (0,000)	-0,205*** (0,000)	-0,107*** (0,000)	-0,022*** (0,000)	-0,170*** (0,000)
Escolaridad universitaria	-0,523*** (0,000)	-0,357*** (0,000)	-0,390*** (0,000)	-0,247*** (0,000)	-0,039*** (0,000)	-0,3379*** (0,000)
Mujer	0,075*** (0,000)	0,062*** (0,000)	-0,008 (0,647)	0,095*** (0,000)	0,009*** (0,000)	0,011 (0,225)
Previamente desempleado	0,035*** (0,001)	0,034*** (0,000)	0,068*** (0,005)	0,039*** (0,000)	0,014*** (0,000)	0,074*** (0,000)
Observación (No.)	28,525	28,525	4,599	45,509	45,509	8,841
Pseudo-R ²	0,189	0,159	0,215	0,220	0,159	0,220

Fuente: Cálculos de los autores, utilizando la *Pesquisa Economía Informal Urbana* y la Encuesta Nacional de Micronegocios.

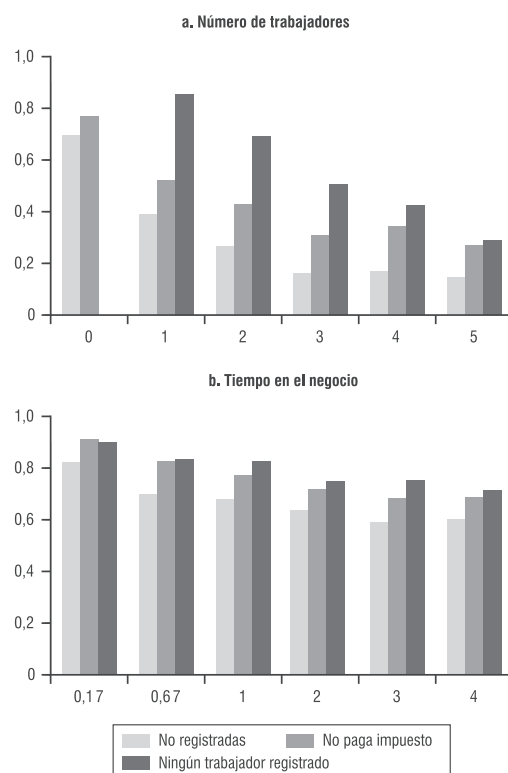
Nota: Los valores P fuertes aparecen entre paréntesis. Se controla también por tamaño de la empresa, tiempo en el negocio, ubicación fija, ventas a empresas grandes, sector y estado. Muestras de propietarios de negocios con edades de 21 y mayores, sin educación universitaria completa, operando actividades agrícolas y con máximo cinco trabajadores.

P < ,05; *p < ,01.

La informalidad también tiende a disminuir, aunque menos rápidamente, dependiendo del tiempo en el mercado. Como lo sugieren los resultados del cuadro 5.8, el efecto del tiempo en el mercado es más fuerte para empresas más jóvenes, pero sigue siendo negativo —empresas más viejas tienen menos probabilidad de ser informales— hasta cuando las empresas han estado en el mercado durante 18 años (22 en el caso de Brasil). Esto se ilustra para el caso de México en el gráfico 5.7b. Dependiendo de qué definición se utiliza —falta de registro, pago de impuesto y contribuciones a la seguridad social para los trabajadores— las tasas de informalidad caen entre 70% y 90% entre las empresas con menos de un año de existencia, a entre 60% y 71% para aquellas que han estado en el mercado al menos durante cuatro años. De forma similar, mientras sólo el 12% de las microempresas brasileras con más de tres años de existencia tienen licencias de operación, esa fracción es dos veces más grande para empresas con más antigüedad. Sin embargo, es conveniente notar que la decisión de operar formal o informalmente, a menudo se hace al momento de iniciar el negocio. Como se observa en la columna inferior derecha del cuadro 5.6, casi 85% de las microempresas brasileras sin licencia ni siquiera trataron de regularizar su negocio cuando comenzaron operación, comparado con 75% de los negocios formales que al menos intentaron hacerlo.

Con respecto a los sectores de actividad económica donde la informalidad es más prevalente, al menos en el caso de las microempresas se encuentra que tanto en México como en Brasil, las empresas informales se encuentran normalmente en el sector de la construcción, posiblemente debido a las bajas tasas de supervivencia en este sector (ver sección previa) y son menos comunes en el comercio al por menor (cuadro 5.9). En ambos paí-

GRÁFICO 5.7
Informalidad entre las microempresas mexicanas por número de trabajadores pagos y tiempo en el mercado



Fuente: Cálculos de los autores, utilizando Encuesta la Nacional de Micronegocios.

CUADRO 5.8

Informalidad entre microempresas mexicanas, brasileras y colombianas, según empleo pago y tiempo en el mercado

Variable	México			Brasil			Colombia		
	(1) No licencia	(2) No impuestos	(3) No seguridad social	(4) No licencia	(5) No impuestos	(6) No seguridad social	(7) No licencia	(8) No impuestos	(9) No seguridad social
Un trabajador pago	-0,322*** (0,000)	-0,255*** (0,000)		-0,122*** (0,000)	-0,031*** (0,000)	-0,202 (0,000)***		-0,146 (0,000)***	-0,937 (0,000)***
Dos trabajadores pagos	-0,406*** (0,000)	-0,311*** (0,000)	-0,162*** (0,000)	-0,195*** (0,000)	-0,064*** (0,000)	-0,123*** (0,000)	-0,323 (0,000)***	-0,239 (0,000)***	-0,969 (0,000)***
Tres trabajadores pagos	-0,506*** (0,000)	-0,426*** (0,000)	-0,347*** (0,000)	-0,253*** (0,000)	-0,080*** (0,000)	-0,187*** (0,000)	-0,344 (0,000)***	-0,280 (0,000)***	-0,981 (0,000)***
Cuatro trabajadores pagos	-0,528*** (0,000)	-0,434*** (0,000)	-0,469*** (0,000)	-0,273*** (0,000)	-0,108*** (0,000)	-0,260*** (0,000)	-0,349 (0,000)***	-0,283 (0,000)***	-0,981 (0,000)***
Cinco trabajadores pagos	-0,506*** (0,000)	-0,447*** (0,000)	-0,574*** (0,000)	-0,272*** (0,000)	-0,086*** (0,000)	-0,307*** (0,000)	-0,354 (0,000)***	-0,268 (0,000)***	-0,979 (0,000)***
Tiempo en el mercado	-0,011*** (0,000)	-0,013*** (0,000)	-0,009*** (0,000)	-0,009*** (0,000)	-0,001*** (0,000)	-0,008*** (0,000)	-0,297 (0,000)***	-0,266 (0,000)***	-0,017 (0,000)***
Tiempo en el mercado al cuadrado	0,0003*** (0,000)	0,0003*** (0,000)	0,0002*** (0,002)	0,0002*** (0,000)	0,0000*** (0,000)	0,000*** (0,000)	0,041 (0,000)***	0,032 (0,000)***	0,002 (0,000)***
Observación (No.)	28.525	28.525	4.599	45.509	45.509	8.841	27.177	27.691	27.690
Pseudo-R ²	0,189	0,159	0,215	0,220	0,159	0,220	0,174	0,095	0,665

Fuentes: Cálculos de los autores, utilizando la Encuesta Nacional de Micronegocios y la *Pesquisa Economía Informal Urbana*; para Colombia, cálculos realizados por Carolina Mejía y Mauricio Cárdenas.

Nota: Los valores P fuertes aparecen entre paréntesis. En los casos de México y Brasil, se controló también por edad, educación y desempleo previo del propietario, así como por ubicación fija, ventas a empresas grandes, sector y estado. Muestras de propietarios de negocios con edad de 21 años y más, sin educación universitaria completa, operando en actividades no agrícolas, y con un máximo de cinco trabajadores. Para Colombia, otros controles incluyen tener una ubicación fija y el sector. La variable tiempo en el mercado se expresa en años para Brasil y México, y es categórica para Colombia.

***P < ,01.

ses, los otros servicios y las manufacturas aparecen en una posición intermedia. Otras características de las empresas que están fuertemente asociadas con bajas tasas de informalidad son el hecho de operar fuera de una ubicación fija, y vender principalmente a grandes compañías. Para tamaños dados de las empresas, tener una ubicación fija se asocia con probabilidades de estar registrado, que son hasta 25 puntos porcentuales más altas en los tres países para los cuales hay datos sobre la formalidad microempresarial (cuadro 5.9). Las más altas tasas de probabilidad de pagar impuestos y seguridad social se encuentran también en estos tres países entre las empresas que no operan con ubicación fija. Una interpretación de este resultado es que las empresas que, debido a sus actividades no necesitan un lugar fijo para sus operaciones, tienen también una menor motivación para formalizarse debido a la poca probabilidad de ser detectados. Adicionalmente, para las empresas que pueden operar bien sea con o sin un ubicación fija, el deseo de permanecer informales —sin ser detectadas— puede ser el factor determinante para escoger la segunda opción. Debe notarse, sin embargo, que este hecho no carece de costos, conforme las empresas informales que operan sobre una base ambulatoria tienen también, como se muestra en el siguiente capítulo, menor probabilidad de acumular activos e incrementar las ventas y el empleo.

En lo que se refiere a las empresas que venden a grandes compañías, el estar registrado formalmente y pagar impuestos son

probablemente requisitos exigidos por sus clientes, lo que explicaría el más alto nivel de formalidad entre las microempresas que proveen a éstas. El aumento en la probabilidad de ser formal para las empresas que tienen como *clientes a grandes compañías* están entre 11 y 18 puntos porcentuales en México. El aumento es menor, aunque significativo, en Brasil —entre 2 y 5 puntos porcentuales adicionales en la probabilidad de ser formal.¹² Estos resultados son consistentes con los hallazgos de De Paula y Scheinkman (2006), quienes muestran que como quiera que las compras a empresas informales no son elegibles para obtener créditos tributarios, los sistemas de impuestos al valor agregado crean incentivos para la formalización de los oferentes ubicados hacia atrás a lo largo de las cadenas productivas —entonces, de nuevo, la informalidad tiende a ser contagiosa conforme las empresas que compran de (o venden a) empresas informales también tienen un incentivo para operar de manera informal. Aún después de controlar por la presencia de clientes grandes y una ubicación fija, así como por el capital humano del propietario y otras características personales, las empresas con niveles más altos de productividad tienen menos probabilidad de ser informales. Esto se ilustra en el gráfico 5.8, en el cual se muestra el efecto de duplicar la productividad laboral —equivalente a cerca de una desviación estándar en los ingresos netos por trabajador— sobre la probabilidad de que las microempresas mexicanas y brasileras sean informales. Los efectos son mayores en el caso de México, en

CUADRO 5.9

Informalidad entre microempresas mexicanas, brasileras y colombianas por edad, educación y actividad previa del propietario

Variable	México			Brasil			Colombia		
	(1) No licencia	(2) No impuestos	(3) No seguridad social	(4) No licencia	(5) No impuestos	(6) No seguridad social	(7) No licencia	(8) No impuestos	(9) No seguridad social
Ubicación fija	-0,170*** (0,000)	-0,111*** (0,000)	-0,076*** (0,000)	-0,202*** (0,000)	-0,033*** (0,000)	-0,136*** (0,000)	-0,254 (0,000)***	-0,144 (0,000)***	-0,024 (0,000)***
Cliente principal grande	-0,175*** (0,000)	-0,114*** (0,000)	-0,168*** (0,000)	-0,017* (0,082)	-0,036*** (0,000)	-0,048** (0,019)			
Servicios	0,188*** (0,000)	0,168*** (0,000)	0,054*** (0,000)	-0,021*** (0,000)	0,007*** (0,000)	0,033*** (0,001)	0,196 (0,000)***	0,158 (0,000)***	0,018 (0,000)***
Manufacturas	0,226*** (0,000)	0,176*** (0,000)	0,040** (0,035)	0,107*** (0,000)	0,012*** (0,000)	0,058*** (0,000)	0,170 (0,000)***	0,140 (0,000)***	0,023 (0,000)***
Construcción	0,368*** (0,000)	0,271*** (0,000)	0,178*** (0,000)	0,137*** (0,000)	0,013*** (0,000)	0,055*** (0,002)			
Observaciones (No.)	28.525	28.525	4.599	45.509	45.509	8.841	27.177	27.691	27.690
Pseudo-R ²	0,189	0,159	0,215	0,220	0,159	0,220	0,174	0,095	0,665

Fuentes: Cálculos de los autores, utilizando la Encuesta Nacional de Micronegocios y *Pesquisa Economia Informal Urbana* para México y Brasil, respectivamente; para Colombia, cálculos realizados por Carolina Mejía y Mauricio Cárdenas, utilizando datos del Departamento Administrativo Nacional de Estadística.

Nota: Los valores P fuertes aparecen entre paréntesis. En los casos de México y Brasil, se controló también por edad, educación y desempleo previo del propietario, así como por ubicación fija, ventas a empresas grandes, sector y estado. Muestras de propietarios de negocios con edad de 21 años y más, sin educación universitaria completa, operando en actividades no agrícolas, y con un máximo de cinco trabajadores. Para Colombia, otros controles incluyen tener una ubicación fija y el sector. La variable tiempo en el mercado se expresa en años para Brasil y México, y es categórica para Colombia.

*P < ,01.

**P < ,05.

***P < ,01.

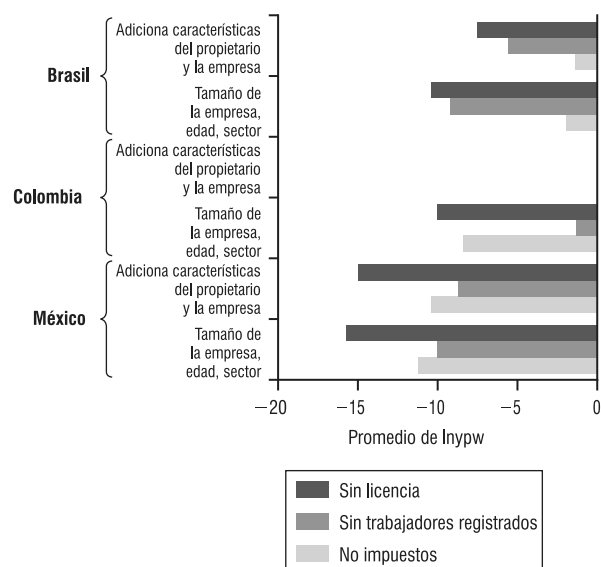
donde un aumento del 100% en la productividad laboral está asociado con una caída de alrededor de 15 puntos porcentuales en la probabilidad de no estar registrado, y entre 10 y 9 puntos porcentuales menos en la probabilidad de no pagar impuestos y contribuir a la seguridad social, respectivamente. En Brasil, los aumentos en la productividad tienen un menor efecto sobre la probabilidad de pagar impuestos –entre 1 y 2 puntos porcentuales más para una duplicación de la productividad laboral–, pero reducen la probabilidad de no tener una licencia de operación y de no pagar contribuciones a la seguridad social en 9 y 10 puntos porcentuales, respectivamente. En lo que respecta a la evidencia sobre Colombia, se encuentra que una duplicación en la productividad laboral está asociada con un aumento de 10 puntos porcentuales en la probabilidad de ser formal.

La aparente conexión negativa entre productividad e informalidad se puede interpretar, como se mencionó anteriormente, como evidencia de que las empresas en la capa superior del sector microempresarial tienen más probabilidad de ser formales. Sin embargo, como se discute en el siguiente capítulo, es también posible que al menos en alguna medida la causalidad vaya en la dirección opuesta, donde el acceso a la formalidad lleva a aumentos adicionales en la productividad de las empresas.

Conclusiones

Este capítulo ha mostrado que los patrones de entrada, supervivencia y crecimiento en el sector de autoempleo, en América Latina, encajan bien en las predicciones de los modelos convencionales

GRÁFICO 5.8
Efecto de duplicar la productividad laboral sobre la probabilidad de ser informal



Fuentes: Cálculos de los autores, utilizando la Encuesta Nacional de Micronegocios y la *Pesquisa Economia Informal Urbana*; para Colombia, cálculos realizados por Carolina Mejía y Mauricio Cárdenas, utilizando datos del Departamento Administrativo Nacional de Estadística.

Nota: Los coeficientes para la productividad laboral en regresiones donde otros regresores y muestras han sido utilizados se describen en los cuadros 5.7 y 5.9, respectivamente (ver las notas de estos cuadros).

sobre la dinámica de las empresas, desarrollados para el contexto de la economía de países industriales, sugiriendo que el comportamiento de muchos propietarios de microempresas está determinado por decisiones de *escape* y no simplemente por factores de *exclusión*. Así, los entrantes al autoempleo tienden a encontrarse más entre los trabajadores que acumularon capital humano y físico, mientras trabajaron como empleados asalariados. Entre los últimos, aquéllos con salarios relativamente más altos dado su capital humano —los personas con mejor desempeño— es más probable que lleguen a convertirse en propietarios de empresas y aquéllos con un mayor nivel de escolaridad tienen mayor probabilidad de abrir un negocio con algunos empleados pagos. Una vez en el sector, los propietarios de las empresas más grandes tienen mayor probabilidad de permanecer en el mercado y de contratar más trabajadores. Adicionalmente, conforme las empresas crecen y tienen más antigüedad, sus tasas de crecimiento y su grado de informalidad tienden a disminuir gradualmente.

Sin embargo, pocas empresas tienden a evolucionar en esta dirección ideal, encontrándose que la gran mayoría de las microempresas mantienen un carácter unipersonal y una gran proporción de ellas fracasa. Así, al menos en el corto plazo, es probable que el sector no sea una fuente importante de creación neta de empleo —si lo crea en absoluto— para las economías latinoamericanas. Dos explicaciones complementarias se pueden proponer para explicar las altas tasas de fracaso y el limitado crecimiento y creación de empleo de las empresas informales. Por una parte, la informalidad y los factores que pueden estar detrás de ella —que se discuten con mayor detalle en el siguiente capítulo— pueden ser los culpables; las barreras a la formalización inducidas por la política son las que impiden el acceso de las microempresas a la tecnología y los mercados, las cuales a su turno las mantienen pequeñas e improductivas y en muchos casos las llevan a salir por completo del mercado, perpetuando así el círculo vicioso de bajo crecimiento y alta informalidad. Por otro parte, la evidencia presentada en este capítulo es también consistente con una explicación alternativa para el tipo de dinámica de las microempresas que se observa en América Latina. En particular, la presencia de bajos costos de oportunidad para la entrada al sector llevaría también al predominio de negocios de baja productividad con bajas tasas de crecimiento y alto porcentaje de fracaso. En este contexto, para reducir la informalidad, quienes toman decisiones de política deberían enfocarse no sólo en alterar los costos directos y los beneficios de la formalidad, sino también en los determinantes de la productividad del sector formal, incluyendo medidas para mejorar el clima de inversión y políticas orientadas al aumento y acumulación de capital humano.

Notas

1. Esta sección se basa fuertemente en Fajnzylber, Maloney y Rojas (2006b). Sólo seis de los 53 documentos mencionados por Blanchflower (2004), en su revisión de la literatura sobre autoempleo, se refieren a países en desarrollo y se enfocan especialmente sobre los determinantes de los ingresos. Hasta donde llega nuestro conocimiento, la única evidencia previa de los determinantes de entrada, salida y crecimiento de

las microempresas en países en desarrollo son los estudios sobre África por Goedhuys y Sleuwaegen (2000), Liedholm (2002), Liedholm y Mead (1999), McPherson (1995, 1996) y Mead y Liedholm (1998). Otros estudios recientes sobre la dinámica empresarial en países en desarrollo se han enfocado especialmente en empresas más grandes y/o formales, incluyendo Aw, Chung y Roberts (2003), Bartelsman, Haltiwanger y Scarpetta (2004) y Roberts y Tybout (1997).

2. Otros modelos dinámicos generan también estos patrones, aunque con estructuras analíticas diferentes. Ericson y Pakes (1992a, 1995) proponen un modelo de exploración activa —en oposición al supuesto de aprendizaje pasivo en el modelo de Jovanovic— que incorpora fuentes de incertidumbre específicas a las empresas, derivadas de resultados estocásticos de inversiones hechas por éstas para mejorar su rentabilidad. Los resultados favorables de las inversiones propias de las empresas —incluyendo aquellas que llevan al ingreso la industria— tienden a moverlas hacia “mejores” estados, mientras que los buenos resultados de competidores directos las mueven hacia estados menos rentables. Como en el modelo de Jovanovic, las decisiones de entrada, salida y de inversión se hacen para maximizar el valor futuro esperado descontado de los flujos netos de ingreso condicionados a la actual disponibilidad de información.

3. La evidencia sobre México se deriva básicamente de Fajnzylber, Maloney y Rojas (2006b).

4. Las encuestas mencionadas anteriormente son: Encuesta Nacional de Empleo Urbano/ Encuesta de Empleo Nacional de Microgenocios (ENEU/Enamin) para México, el Estudio de Medición de Estándares de Vida de Nicaragua (LSMS) y la Encuesta Manufacturera de Colombia.

5. En tanto que esto podría sugerir, como anotó Hopenhayn, que, en el margen, el proceso de selección de empresarios es más pobre en México, uno debe también tener en cuenta que la más alta tasa de entrada al trabajo asalariado que se encuentra en este país es en parte resultado del relativamente más pequeño tamaño del sector asalariado en él.

6. Para propósitos de comparación con los datos de Evans y Leighton para Estados Unidos, las tasas de entrada al autoempleo reportadas para México en el gráfico 5.1, se calculan como la fracción del número de trabajadores asalariados que entran al autoempleo en el curso de un año. Similarmente, la tasa de autoempleo se calcula dividiendo el número de autoempleados en un rango dado de edad, por la suma de los individuos asalariados y autoempleados para esta edad. Finalmente, las tasas de salida son la proporción de trabajadores autoempleados que se mueve hacia el trabajo asalariado.

7. Nótese que en el gráfico 5.2 las tasas de entrada se calculan para individuos que provienen del trabajo asalariado o de fuera de la fuerza de trabajo, que es una situación mucho más común para las mujeres que para los hombres. Además, las tasas de autoempleo se calculan como proporción del total de la población en el mismo rango de edad. Finalmente, las tasas de salida, en el gráfico 5.2, cubren a todas las mujeres autoempleadas que se mueven hacia fuera de la fuerza de trabajo o hacia otras posiciones del mercado laboral.

8. Ver Fajnzylber, Maloney y Rojas (2006b), para detalles sobre la muestra y la metodología de estimación.

9. El tamaño de la empresa está dividido en empresas unipersonales, 2 a 5 empleados, 6 a 10 empleados, 11 a 15 empleados, 16 a 50 empleados, 51 a 100 empleados, 101 a 250 empleados y 250 y más empleados. La variable dependiente es la diferencia porcentual imputada entre los valores medios del empleo en cada rango de empresas. Por definición, las empresas que permanecen en el mismo intervalo de tamaño tienen un valor cero.

10. Mientras el signo positivo que se encuentra en la variable estado civil bien puede reflejar el uso de trabajadores familiares no pagos, los resultados son virtualmente iguales cuando las empresas con una mayoría de trabajadores no pagos se mantienen en la muestra.

11. Las estimaciones para datos colombianos fueron generosamente compartidas por Mauricio Cárdenas y Carolina Mejía.

12. El efecto cuantitativamente menor obtenido para Brasil puede reflejar un menor esfuerzo para lograr el pago de impuestos entre empresas pequeñas, el cual podría no ser significativamente afectado por sus nexos con empresas más grandes. Alternativamente, si las compañías grandes también muestran una alta evasión fiscal, entonces no necesariamente impondrían requisitos estrictos de cumplimiento en el pago de impuestos a sus proveedores más pequeños. La segunda hipótesis se favorece por el alto nivel de evasión fiscal revelada por la Encuesta de Evaluación del Clima de Inversión en Brasil, en 2003, que refleja que las empresas manufactureras informaron que un tercio de las ventas de la empresa promedio no se reporta para propósitos fiscales, comparado con 23% para Colombia y 30% para México –los promedios para América Latina y el Caribe y la OCDE son, respectivamente, 23% y 6,5%.

Referencias

- Arnott, R. y J. E. Stiglitz. 1991. "Moral Hazard and Nonmarket Institutions: Dysfunctional Crowding Out or Peer Monitoring?" *American Economic Review* 81: 179-90.
- Aw, B. Y. S. Chung, and M. J. Roberts. 2003. "Productivity, Output, and Failure: A Comparison of Taiwanese and Korean Manufacturers". *Economic Journal* 113 (491): F485-F510.
- Bartelsman, E., J. Haltiwanger y S. Scarpetta. 2004. "Microeconomic Evidence of Creative Destruction in Industrial and Developing Countries". Documento de trabajo sobre investigación de políticas 3464, Banco Mundial, Washington, DC.
- Bartelsman, E., S. Scarpetta y F. Schivardi. 2003. "Comparative Analysis of Firm Demographics and Survival: Micro Level Evidence for the OECD Countries". Documento del departamento de economía 348, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, París.
- Bates, T. 1990. "Entrepreneur Human Capital Inputs and Small Business Longevity". *Review of Economics and Statistics* 72 (4): 551-59.
- Besley, T. 1995. "Savings, Credit, and Insurance". En: *Handbook of Development Economics*, Volume II, ed. J. Behrman y T. N. Srinivasan. Amsterdam: Elsevier.
- Bhattacharaya, P. C. 2002. "Rural-to-Urban Migration in LDCs: A Test of Two Rival Models". *Journal of International Development* 14: 951-72.
- Blanchflower, D. G. 2000. "Self-employment in OECD Countries". *Labour Economics* 7: 471-505.
- . 2004. "Self-employment: More May Not Be Better". *Swedish Economic Policy Review* 11 (2): 15-74.
- Blanchflower, D. G., and A. J. Oswald. 1998a. "Entrepreneurship and the Youth Labour Market Problem: A Report for the OECD". Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, París.
- . 1998b. "What Makes an Entrepreneur?" *Journal of Labor Economics* 16 (1): 26-60.
- Carrasco, R. 1999. "Transitions to and from Self-employment in Spain: An Empirical Analysis". *Oxford Bulletin of Economics and Statistics* 61: 315-41.
- Cressy, R. 1996. "Are Business Startups Debt-Rationed?" *Economic Journal* 106: 1253-70.
- Cunningham, W. V. y W. F. Maloney. 2001. "Heterogeneity among Mexico's Microempresarios: An Application of Factor and Cluster Analysis". *Economic Development and Cultural Change* 50 (1): 131-56.
- Davis, S. J., J. Haltiwanger y S. Schuh. 1996. *Job Creation and Destruction*. Cambridge, MA: MIT Press.
- De Paula, A. y J. Scheinkman. 2006. "The Informal Sector". Fotocopia. University of Pennsylvania, Philadelphia.
- De Soto, H. 1989. *The Other Path: The Invisible Revolution in the Third World*. Nueva York: Basic Books.
- Dunne, T., M. J. Roberts y L. Samuelson. 1988. "Patterns of Empresas Entry and Exit in U.S. Manufacturing Industries". *RAND Journal of Economics* 19 (4): 495-515.
- . 1989. "The Growth and Failure of U.S. Manufacturing Plants". *Quarterly Journal of Economics* 104 (4): 671-98.
- Ericson, R., and A. Pakes. 1992a. "An Alternative Theory of Firm and Industry Dynamics". Documento de la Cowles Foundation 1041, Yale University, New Haven, CT.
- . 1992b. "Markov-Perfect Industry Dynamics: A Framework for Empirical Work". *Review of Economic Studies* 62 (1): 53-82.
- . 1995. "Markov-Perfect Industry Dynamics: A Framework for Empirical Work". *Review of Economic Studies* 62 (1): 53-82.
- Evans, D. S. 1987a. "The Relationship between Firm Growth, Size, Age: Estimates for 100 Manufacturing Industries". *Journal of Industrial Economics* 35 (4): 567-81.
- . 1987b. "Tests of Alternative Theories of Firm Growth". *Journal of Political Economy* 95 (4): 657-74.
- Evans, D. S., B. Jovanovic. 1989. "An Estimated Model of Entrepreneurial Choice under Liquidity Constraints". *Journal of Political Economy* 97 (4): 808-27.
- Evans, D. S., L. S. Leighton. 1989. "Some Empirical Aspects of Entrepreneurship". *American Economic Review* 79 (3): 519-35.
- Fajnzylber, P., W. F. Maloney, G. V. Montes Rojas. 2006a. "Does Formality Improve Microempresa Performance? Quasi-experimental Evidence from the Brazilian Simples Program". Fotocopia. Banco Mundial, Washington, DC.
- . 2006b. "Microempresario Dynamics in Developing Countries: How Similar Are They to Those in the Industrialized World? Evidence from Mexico". *World Bank Economic Review* 20 (3): 389-419.
- . 2006c. "Releasing Constraints to Growth or Pushing on a String? The Impact of Credit, Training, Business Associations and Taxes on the Performance of Mexican Microempresas". Documento de trabajo sobre investigación de políticas 3807, Banco Mundial, Washington, DC.
- Fields, G. S. 1990. "Labor Market Modelling and the Urban Informal Sector: Theory and Evidence". En: *The Informal Sector Revisited*, ed. D. Turnham, B. Salome, A. Schwartz. Paris: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico. Geroski, P. A. 1991. *Market Dynamics and Entry*. Oxford, Inglaterra: Blackwell.
- Goedhuys, M., L. Sleuwaegen. 2000. "Entrepreneurship and Growth of Entrepreneurial Empresas in Côte d'Ivoire". *Journal of Development Studies* 36 (3): 123-46.
- González de la Rocha, M. 1994. *The Resources of Poverty: Women and Survival in a Mexican City*. Oxford, Inglaterra: Blackwell.
- Hamilton, B. H. 2000. "Does Entrepreneurship Pay? An Empirical Analysis of the Returns to Self-employment". *Journal of Political Economy* 108 (3): 604-31.
- Hart, K. 1972. *Employment, Income, Inequality: A Strategy for Increasing Productive Employment in Kenya*. Ginebra: Organización Internacional del Trabajo.

- . 1973. "Informal Income Opportunities and Urban Employment in Ghana". *Journal of Modern African Studies* 11: 61-89.
- Holtz-Eakin, D., D. Joulfaian, H. S. Rosen. 1994a. "Entrepreneurial Decisions and Liquidity Constraints". *RAND Journal of Economics* vol. 25 (2): 334-47, verano.
- . 1994b. "Sticking It Out: Entrepreneurial Survival and Liquidity Constraints". *Journal of Political Economy* 102 (1): 53-75.
- Hopenhayn, H. A. 1992. "Entry, Exit, and Firm Dynamics in Long Run Equilibrium". *Econometrica* 60 (5): 1127-50.
- Johnson, W. R. 1978. "A Theory of Job Shopping". *Quarterly Journal of Economics* 92: 261-78.
- Jovanovic, B. 1979. "Job Matching and the Theory of Turnover". *Journal of Political Economy* 87: 972-90.
- . 1982. "Selection and Evolution of Industry". *Econometrica* 50 (3): 649-70.
- Levenson, A., W. Maloney. 1998. "The Informal Sector, Firm Dynamics, and Institutional Participation". Documento de trabajo sobre investigación de políticas 1988, Banco Mundial, Washington, DC.
- Liedholm, C. 2002. "Small Firm Dynamics: Evidence from Africa and Latin America". *Small Business Economics* 8 (1-3): 227-42.
- Liedholm, C., D. C. Mead. 1999. *Small Empresarios and Economic Development: The Dynamics of Micro and Small Empresarios*. Londres: Routledge Press.
- Lippman, S. A., R. P. Rumelt. 1982. "Uncertain Imitability: An Analysis of Interfirm Differences in Efficiency under Competition". *Bell Journal of Economics* 13 (2): 418-38.
- Loayza, N. 1996. "The Economics of the Informal Sector: A Simple Model and Some Evidence from Latin America". *Carnegie-Rochester Conference Series on Public Policy* 45: 129-62.
- Lucas, R. E., Jr. 1978. "On the Size Distribution of Business Enterprises". *Bell Journal of Economics* 9 (2): 508-23.
- Maloney, W. F. 1999. "Does Informality Imply Segmentation in Urban Labor Markets? Evidence from Sectoral Transitions in Mexico". *World Bank Economic Review* 13: 275-302.
- . 2001. "Self-employment and Labor Turnover in Developing Countries: Cross-country Evidence". En: *World Bank Economists' Forum*, ed. S. Devarajan, F. H. Rogers, L. Squire. Washington, DC: Banco Mundial.
- . 2004. "Informality Revisited". *World Development* 32 (7): 1159-78.
- McKenzie, D. J., C. Woodruff. 2006. "Do Entry Costs Provide an Empirical Basis for Poverty Traps?" *Economic Development and Cultural Change* 55 (1): 3-42.
- McPherson, M. A. 1995. "The Hazards of Small Empresas in Southern Africa". *Journal of Development Studies* 32 (1): 31-54.
- . 1996. "Growth of Micro and Small Empresarios in Southern Africa". *Journal of Development Economics* 48 (2): 253-77.
- Mead, D. M., C. Liedholm. 1998. "The Dynamics of Micro and Small Enterprises in Developing Countries". *World Development* 26 (1): 61-74.
- Pakes, A., R. Ericson. 1998. "Empirical Implications of Alternative Models of Firm Dynamics". *Journal of Economic Theory* 79 (1): 1-45.
- Rees, H., A. Shah. 1986. "An Empirical Analysis of Self-employment in the UK". *Journal of Applied Econometrics* 1: 95-108.
- Roberts, M. J., J. R. Tybout, eds. 1997. *Industrial Evolution in Developing Countries: Micro Patterns of Turnover, Productivity, and Market Structure*. Washington, DC: Banco Mundial.
- Tybout, J. 2000. "Manufacturing Empresas in Developing Countries: How Well Do They Do, and Why?" *Journal of Economic Literature* 38 (1): 11-44.
- Wagner, J. 1994. "The Post-entry Performance of New Small Empresas in German Manufacturing Industries". *Journal of Industrial Economics* 42 (2): 141-54.

CAPÍTULO 6

Informalidad, productividad y la firma

RESUMEN: Este capítulo se enfoca tanto en los determinantes como en las consecuencias de informalidad desde la perspectiva de las empresas privadas. El capítulo empieza discutiendo que la informalidad de las empresas abarca no sólo el elevado número de microempresas no registradas descritas en el capítulo 5, sino también a aquellas empresas de tamaño mediano y grande que dejan de cumplir con por lo menos algunas regulaciones del gobierno. Esto es ilustrado a través de estimaciones recientes acerca de la gran incidencia de la evasión de impuestos y de la seguridad social entre empresas latinoamericanas de todos los tamaños. El capítulo entonces revisa la evidencia acerca de los factores que pueden llevar a las empresas privadas a mostrar grados diferentes de informalidad y analiza los canales a través de los cuales el incumplimiento de las regulaciones puede afectar la productividad individual y agregada. Finalmente, el capítulo bosqueja los posibles enfoques que los diseñadores de políticas podrían adoptar para enfrentar el tema de la informalidad de las empresas.

MIENTRAS LA INFORMALIDAD ES A MENUDO ASOCIADA con microempresas pequeñas y no registradas, la evasión de impuestos y de la seguridad social es común entre las empresas latinoamericanas más grandes. Este capítulo revisa las principales características de las empresas que están asociadas con la informalidad entre ese tipo de firmas, utilizando datos recientemente recolectados de encuestas a empresas en varios países latinoamericanos. No es sorprendente que encontremos que la incidencia de la evasión de impuestos y de la seguridad social varía considerablemente a través de y dentro de los países y que sea generalmente más alta para las empresas pequeñas, de baja productividad, que empezaron sus operaciones sin un registro formal.

Con respecto a los factores que pueden ayudar a explicar esta variación, encontramos que la informalidad tiende a aumentar con la cantidad de regulaciones en los mercados de trabajo y de los bienes y a disminuir con la calidad de la gobernabilidad —por ejemplo, la prevalencia del imperio de la ley y el nivel de responsabilidad democrática. Además, la informalidad de las firmas se relaciona positivamente con la incidencia de la corrupción, pero se puede reducir mediante el mejoramiento de las instituciones de apoyo al mercado —tribunales, mercados financieros y el desa-

rollo de conexiones entre empresas pequeñas y grandes. Finalmente, mostramos que iniciativas recientes para reducir el papeleo e introducir sistemas simplificados de impuestos y registro para microempresas han llevado a aumentos estadísticamente significativos en el número de nuevas empresas formalmente registradas, aunque se requiera aún más investigación para establecer si los efectos correspondientes son permanentes o temporales y para resolver controversias existentes acerca de su magnitud. En particular, algunas estimaciones recientes sugieren que la simplificación de la regulación para la entrada incentiva a más antiguos trabajadores asalariados de alta habilidad a abrir negocios formales, pero que tiene efectos reducidos o nulos en la formalización de negocios no registrados.

Argumentamos que hay razones para esperar importantes aumentos generales de productividad, si una fracción más grande de empresas se formaliza y si los recursos pudieran ser desviados de las empresas informales de baja productividad hacia el sector formal. Éste podría ser el caso en un contexto en el que los rendimientos crecientes a escala sean relevantes, por lo menos entre empresas muy pequeñas, y la informalidad esté acompañada de una preponderancia de las firmas pequeñas. Además, la competencia desleal por parte de las empresas informales podría

lenticular el proceso de destrucción creativa por medio del cual las empresas ineficientes se reemplazan por sus más eficientes competidores y podría afectar negativamente los incentivos de las empresas formales para innovar y adoptar nuevas tecnologías. Finalmente, el crecimiento podría aumentar en la medida en que empresas previamente informales ganen mayor acceso a mercados y servicios. Estas conexiones positivas entre la formalidad y el crecimiento son apoyadas por evidencia al nivel de las empresas, presentada en este capítulo. De hecho, encontramos que las empresas que empezaron operaciones sin registrarse formalmente —por lo menos inicialmente— y aquellas localizadas en las regiones o sectores donde la informalidad predomina muestran, en promedio, mucha menos productividad que sus pares. Además, se ha encontrado que los aumentos exógenos en los niveles de formalidad, causados por cambios en los costos de formalización de las microempresas, conducen también a un mejoramiento del desempeño de las empresas.

En la práctica, sin embargo, los decisores de política pueden necesitar actuar sobre varios frentes al mismo tiempo para sesgar el análisis costo-beneficio de las empresas hacia la formalidad, combinando estímulos positivos y negativos —respectivamente, “recompensas” y “castigos”. Por tanto, el impacto de las intervenciones orientadas a reducir los costos de ser formal mediante la eliminación de limitaciones regulatorias puede ser más grande cuando está acompañado de medidas para fortalecer la aplicación imparcial de las regulaciones y aumentar los beneficios potenciales de unirse al sector formal —por ejemplo, por mejoras en el acceso al crédito, mecanismos para hacer valer los contratos y asistencia técnica. En particular, evidencia reciente de experimentos aleatorios, sugiere retornos relativamente altos al capital entre microempresas mexicanas muy pequeñas, lo que implica que se podrían obtener aumentos considerables en ingresos a través de estímulos a la formalización de pequeñas empresas y el mayor acceso al microcrédito. Estos esfuerzos, sin embargo, pueden tener efectos más grandes en el subconjunto de las empresas informales de más alta productividad (o asalariados de alta habilidad que estén considerando su entrada al sector de las microempresas) que puede estar más cerca al margen que separa el sector formal del informal —por ejemplo, porque tienen más que ganar de formalizarse o porque los costos de oportunidad de operar informalmente son más altos para ellos. Además, para las empresas informales de muy baja productividad es posible que, como se discute en el capítulo anterior, se pueda lograr un impacto más grande en los niveles generales de formalidad en el mediano a largo plazos, a través de acciones orientadas a aumentar las oportunidades de trabajo en el sector formal.

Informalidad entre empresas registradas

El sector informal es a menudo asociado con las numerosas pequeñas empresas no registradas que se encuentran en la mayoría de los centros urbanos del mundo en vías de desarrollo. Así, lo que las personas tienen a menudo en mente cuando piensan acerca del sector informal, son empresas pequeñas no reguladas que

evaden la mayoría de regulaciones de impuestos y laborales y no cumplen con la mayoría de las regulaciones del gobierno. La informalidad en este enfoque se percibe como afectando en su mayor parte al extremo más bajo del espectro de tamaños de las empresas.

En un enfoque más general, como se discutió en el capítulo 1 de este volumen, es razonable definir el sector informal como comprendiendo todas las empresas que, por lo menos hasta cierto punto, escogen operar fuera del alcance de las regulaciones existentes. Así, las empresas de tamaños mediano y grande se pueden considerar informales incluso si están registradas apropiadamente, a condición de que, por ejemplo, subreporten sus ventas para propósitos de impuestos, no registren a todos sus trabajadores con la administración de la seguridad social, o no cumplan con algunas regulaciones del gobierno con respecto a licencias obligatorias de operación o permisos, así como con las normas de calidad de los productos y las de seguridad.

Para propósitos analíticos, sin embargo, es útil dividir el sector informal en dos subsectores diferentes. El primero es el sector informal microempresarial, que describimos en el capítulo previo y se compone de microempresarios en su mayor parte informales y no registradas. El segundo subsector informal, que Djankov *et al.* (2003) denominan “la economía no oficial,” está integrado por empresas que son sólo parcialmente informales, en el sentido de que están registradas formalmente pero mantienen una fracción de sus trabajadores y ventas escondida de los reguladores de gobierno, y/o no cumplen con por lo menos algunas regulaciones del gobierno, relacionadas, por ejemplo, con permisos y licencias obligatorios. Mientras que las empresas no oficiales tienden a ser en su mayor parte pequeñas, en algunos países y regiones este subsector puede incluir empresas de tamaño mediano e incluso grandes compañías.¹

Datos recientemente recolectados mediante encuestas a empresas registradas en siete países latinoamericanos y del Caribe, confirman que muchas firmas pequeñas, de tamaño mediano, e incluso empresas grandes, exhiben también algún grado de informalidad. Esto se ilustra en el gráfico 6.1, que muestra que el subreporte de las ventas y del empleo (para propósitos de impuestos) es común entre empresas registradas de tamaño mediano y grande en países escogidos de América Latina y el Caribe, de diferentes tamaños y niveles de ingreso.²

La alta variación en los niveles de evasión de impuestos y de la seguridad social sugerida por este gráfico, a través de países con niveles relativamente semejantes de ingresos, implica que las diferencias en informalidad entre países no son determinadas simplemente por los niveles de desarrollo económico. En Brasil y Panamá, por ejemplo, las empresas reportan evadir hasta el 30% a 40% de sus impuestos, comparado con menos del 20% en Uruguay y Perú y menos del 5% en Chile.³ Como se discute en la próxima sección, las posibles explicaciones pueden estar asociadas con el tamaño de la carga de impuesto y de seguridad social, la legislación laboral, asuntos de gobernabilidad relacionados con el papeleo y la corrupción, los niveles de aplicación efectiva de las regulaciones y el valor atribuido por las empresas a los servicios provistos por el mercado y el gobierno.

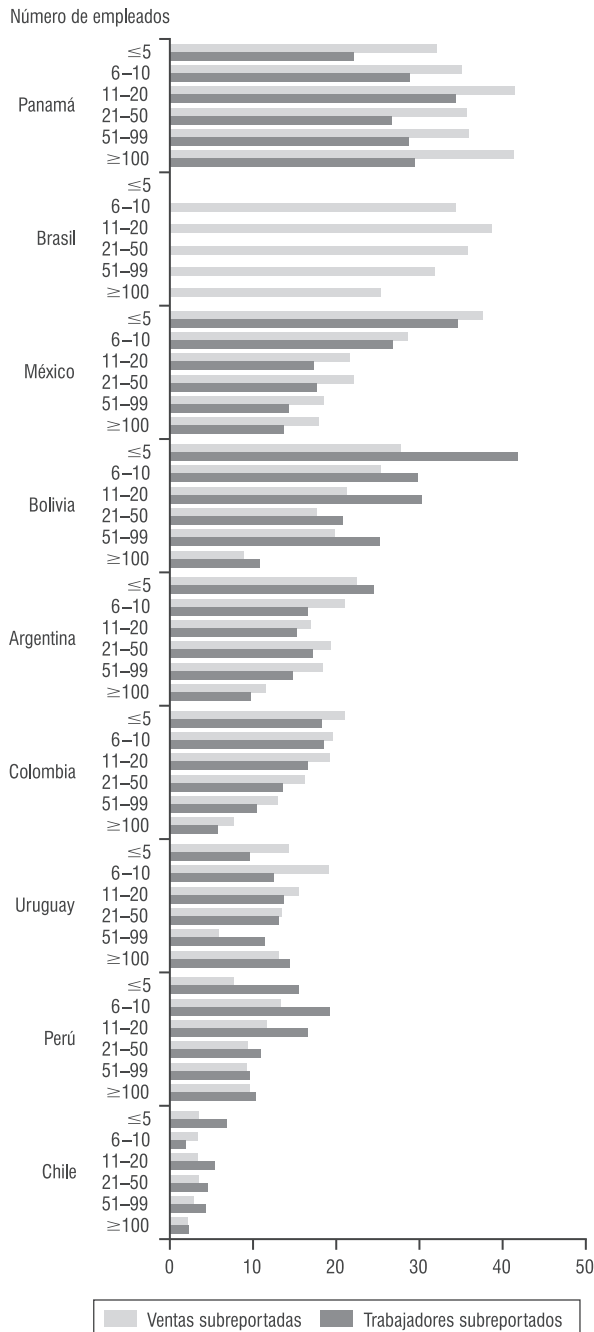
Un segundo hallazgo que se deriva del gráfico 6.1 es que, para la mayoría de los países, los datos sugieren, como se espera, que la evasión de impuestos y de la seguridad social es más predominante entre las empresas más pequeñas. En Bolivia y México, por ejemplo, cerca del 35% de las ventas son subreportadas entre las

microempresas, en comparación con alrededor del 10% al 15% entre empresas con 100 trabajadores o más. Sin embargo, en Panamá, Perú y Uruguay, los datos no sugieren un patrón claro que ligue las tasas de al tamaño de la empresa. Así, las empresas grandes parecen evadir las contribuciones a los impuestos y a la seguridad social a tasas que son comparables a las de las empresas más pequeñas —entre 10% y 15% en Perú y Uruguay y superiores al 30% en Panamá.

La relación negativa entre tasas de subreporte y tamaño del empleo, en el caso de Argentina, Bolivia, Colombia y México, se mantiene cuando en el análisis econométrico se controla por tiempo en el negocio, ubicación y sector (gráfico 6.2). Así, la duplicación hipotética del tamaño de una empresa lleva a una reducción en las tasas de subreporte de más de 5 puntos porcentuales en Bolivia y 4 en México, mientras que en Colombia y Argentina se obtienen efectos que son aproximadamente la mitad de éstos, respectivamente. Para Uruguay se encuentra también un pequeño efecto, según el cual el subreporte de ventas para propósitos de impuestos disminuye en 1,5 puntos porcentuales cuando las empresas duplican hipotéticamente su tamaño. No se encuentra, sin embargo, que el tiempo que una empresa ha estado en el mercado esté significativamente relacionado con los niveles de informalidad; las únicas excepciones son Colombia (donde para cada década adicional, después de iniciadas las empresas, parece reducirse su subreporte de ventas en alrededor de 1 punto porcentual) y México (donde se obtiene el efecto de contrario —aumento del subreporte con el tiempo en el mercado, a razón de 1 punto porcentual para cada década adicional después de iniciar operaciones la firma).

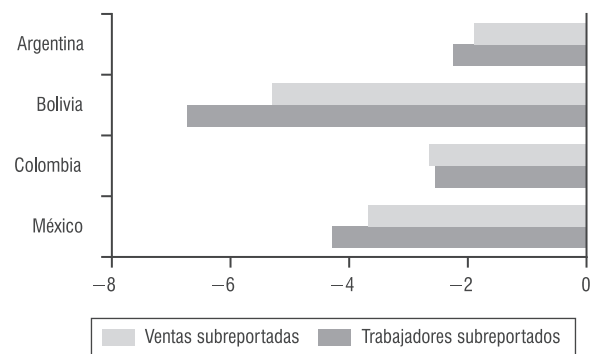
Otro hallazgo pertinente, común a por lo menos cinco países, es que las empresas que empiezan operando en el sector informal exhiben tasas más altas de subreporte de las ventas y el empleo, que otras empresas del mismo tamaño, sector y ubicación, incluso muchos años después de haberse registrado y después de controlar por las características de sector y localización.⁴ De hecho,

GRÁFICO 6.1
Subreporte de ventas y trabajadores, según tamaño de la empresa



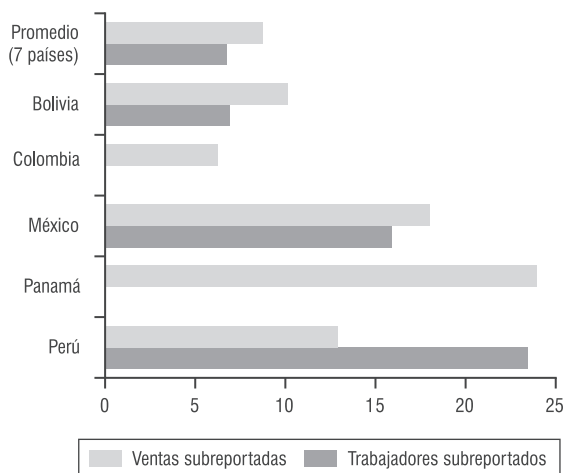
Fuente: Cálculos de los autores, utilizando la Base de datos de la Encuesta Empresarial del Banco Mundial.

GRÁFICO 6.2
El efecto de duplicar el tamaño del empleo sobre las tasas de subreporte (%)



Fuente: Cálculos de los autores, utilizando la Base de datos de la Encuesta Empresarial del Banco Mundial.

GRÁFICO 6.3
Efecto de haber iniciado de manera informal sobre las tasas de subreporte (%)



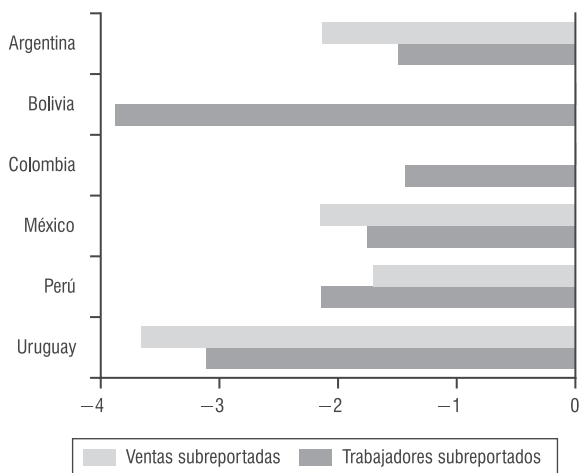
Fuente: Cálculos de los autores, utilizando la Base de datos de la Encuesta Empresarial del Banco Mundial.

incluso después de controlar por el tiempo que las empresas han estado en el mercado —en promedio más de 20 años y 8 años después de haberse registrado—, el iniciar sin una matrícula formal se asocia con tasas de evasión de impuestos y de la seguridad social que se encuentran entre 6 y 25 puntos porcentuales por encima de las de las empresas que se registran al momento de iniciar (gráfico 6.3). Esto sugiere que los esfuerzos para facilitar la matrícula temprana de nuevas empresas tienen el potencial para reducir la informalidad, tanto a través de aumentar el número de empresas que pagan impuestos como mediante la reducción de los niveles de la tasa de evasión entre empresas registradas.

Dentro de sectores dados, sin embargo, y para tamaños y tiempo en el mercado dado, se encuentra que las empresas con los más altos niveles de *productividad del trabajo*, en general, muestran las más bajas tasas de evasión de impuestos y de la seguridad social. Esto se ilustra en el gráfico 6.4, donde reportamos los efectos estimados sobre las tasas de subreporte de ventas y de empleo de una duplicación hipotética del producto por trabajador (controlando por tamaño de la empresa, tiempo en el mercado, ubicación y sector de la actividad). Los efectos no son significativos para Panamá, ni para el subreporte de ventas en Bolivia y Colombia. Sin embargo, para todos los otros casos, encontramos que duplicar la productividad del trabajo de las empresas —un cambio de alrededor de una desviación estándar en esa variable— está asociado con tasas de subreporte que son, en promedio, 2 puntos porcentuales más bajas.

Como se sugirió arriba, la correlación negativa entre productividad e informalidad es susceptible de diferentes interpretaciones. Por una parte, es esperable que las empresas más productivas puedan tener más que perder de operar de manera irregular (un tema que discutimos en la próxima sección al resumir los princi-

GRÁFICO 6.4
El efecto de duplicar la productividad del trabajo sobre las tasas de subreporte (%)



Fuente: Cálculos de los autores, utilizando la Base de datos de la Encuesta Empresarial del Banco Mundial.

pales determinantes de la informalidad al nivel de la empresa). Por otro lado, sin embargo, es también posible que la productividad sea afectada si las empresas operan formal o informalmente, así como por el nivel general de informalidad prevalente en su región y sector (un tema que cubrimos en la tercera sección de este capítulo).

Determinantes de la informalidad al nivel de la empresa

¿Por qué algunas empresas cumplen con las regulaciones del gobierno mientras otras optan por la ilegalidad? Es razonable asumir que las empresas privadas escogen voluntariamente operar en el sector formal o en el informal basadas en cálculos racionales de maximización de ganancias, no diferentes a los que subyacen en las decisiones de inversión y producción. En particular, es probable que el punto hasta el cual las empresas cumplen con las regulaciones del gobierno dependa de su consideración de los varios costos y beneficios asociados con operar formalmente o de manera informal. Algunos de los principales factores que es probable que las empresas tengan en cuenta son la naturaleza del marco regulatorio, el punto donde las regulaciones se hacen cumplir y los varios costos de oportunidad asociados con operar en la economía subterránea.

Los beneficios y costos de informalidad para empresas privadas

Entre las principales ventajas que las empresas pueden considerar al optar por la informalidad están la posibilidad de reducir o eliminar los pagos de impuestos y de contribuciones a la seguri-

dad social y la posibilidad de evadir regulaciones del gobierno costosas y difíciles de cumplir, incluyendo pero no restringiéndose a las que afectan los mercados de trabajo.⁵ Parte de los principales “beneficios” de la informalidad están entonces ligados directamente al valor de los impuestos y de las contribuciones a la seguridad social que las empresas irregulares pueden evitar.

Otros “beneficios” indirectos están relacionados con ahorros de costos, derivados de evitar los a menudo complejos procedimientos administrativos asociados con el cumplimiento de los impuestos y regulaciones y con la adicional flexibilidad de que gozan las empresas informales en sus decisiones sobre empleo y producción. Así, por ejemplo, las empresas informales gozan indiscutiblemente de más bajos costos para emplear y despedir trabajadores y tienen más grados de libertad para determinar salarios y horas de trabajo. Además, las empresas informales pueden poder reducir sus costos —y aumentar potencialmente sus ventas— a consecuencia de no tener que cumplir con los estándares impuestos por el gobierno para procesos de producción y productos. Finalmente, pero no menos importante, las empresas informales pueden ser capaces de evadir el papeleo asociado con la obtención de permisos y licencias del gobierno. Como se ha documentado en los informes de *Doing Business* del Banco Mundial, muchos de esos procedimientos son a menudo costosos y demandan tiempo, lo que puede llevar a algunas empresas a optar por operar informalmente para evitarlos.

Compensando potencialmente los ahorros de costos mencionados arriba, las empresas informales necesitan lidiar con el riesgo de ser detectadas y clausuradas. Como quiera que la mejor aplicación de las regulaciones aumenta el valor esperado de las multas y otras pérdidas derivadas de ser detectado por los reguladores, ésta reduce los estímulos para operar de manera informal. Sin embargo, dado que para los gobiernos no es ni posible ni eficiente supervisar a todas las empresas individuales, el monitoreo tiende a concentrarse en las empresas más grandes. Como resultado, la informalidad tiene como efecto limitar el crecimiento de las empresas, tanto porque las empresas informales más pequeñas tienen menor probabilidad de ser detectadas por los inspectores del gobierno como porque la incertidumbre asociada con la informalidad desalienta la inversión en activos no líquidos. Adicionalmente, en el caso particular de la informalidad con respecto a las regulaciones laborales, es probable que las empresas irregulares experimenten problemas atrayendo a los trabajadores más educados y comprometiéndolos en una relación de más largo plazo —y eso, a su vez, afecta sus incentivos para invertir en capacitación y bienes de capital.

Los niveles altos de corrupción pueden también jugar un papel en la determinación de los incentivos de las empresas para operar de manera informal. De hecho, cuando son detectadas por los inspectores del gobierno, las empresas irregulares pueden tener la opción de sobornarlos para evadir multas y otros inconvenientes, lo que puede reducir el riesgo asociado con operar de manera informal. Segundo, en países donde las empresas formales encaran un riesgo alto de ser extorsionadas por funcionarios corruptos, los empresarios pueden decidir operar de manera in-

formal justamente para reducir su vulnerabilidad a la extorsión. De hecho, hay evidencia de que éste es el caso en varias de las así llamadas economías en transición, donde uno de los principales motivos para que las empresas recurran a la ilegalidad es “eludir la mano que atrapa” (*ver Friedman et al. 2000; Johnson et al. 2000; y Johnson, Kaufmann y Shleifer 1997*).

Aparte del riesgo de ser detectado, la informalidad trae consigo otros costos privados. Así, el operar en la economía subterránea elimina —o por lo menos reduce mucho— el acceso a los tribunales y otros mecanismos formales para hacer cumplir los contratos. Esto puede aumentar la vulnerabilidad de las empresas informales en sus transacciones con otros agentes privados, así como con el gobierno. Como resultado, pueden verse forzadas a restringir sus transacciones al potencialmente limitado conjunto de socios comerciales que son considerados confiables. Esto tiene implicaciones negativas no sólo en términos de bienestar social, como quiera que conduce a privarse de las ganancias potenciales de un mayor comercio, sino también en términos de reforzar los factores anteriormente mencionados que tienden a limitar la expansión de las empresas informales.

Otro costo importante asociado con la informalidad está dado por el conjunto más restringido de mecanismos formales de financiamiento disponibles para las empresas informales. De hecho, los bancos y otras instituciones financieras formales generalmente no están dispuestos a otorgar crédito a compañías que carecen de la documentación apropiada, incluyendo la relacionada con matrículas y licencias del gobierno, certificados de conformidad con el pago de impuestos y estados financieros auditados, de todos los cuales generalmente se carece en el caso de las empresas informales. Además, si para evadir impuestos las firmas no registran todos los activos que pertenecen a la compañía, su habilidad de utilizarlos como colateral para garantizar los préstamos bancarios puede ser limitada también. Semejantemente, en el caso de las empresas que esconden una fracción de sus ingresos para evadir impuestos u otras regulaciones, los estados financieros pueden tergiversar su fortaleza financiera y sus perspectivas económicas, reduciendo así su atractivo ante posibles prestamistas. Lo mismo aplica a potenciales inversionistas, lo que reduce la habilidad de las empresas informales para conseguir capital por acciones.

La informalidad puede también impedir que las empresas se beneficien de los programas de apoyo del gobierno orientados a las pequeñas y medianas empresas (PYME), en la medida en que esos programas a menudo están restringidos a las empresas registradas que pagan impuestos. Éste puede ser un serio obstáculo para el crecimiento de las empresas informales, al menos si uno asume que esos programas de apoyo a las PYME compensan efectivamente los fallos de mercado que limitan la habilidad de esas empresas para conseguir acceso a los mercados formales de crédito y para adquirir las tecnologías y el capital humano necesarios para su expansión. Sin embargo, si las empresas no adjudican un valor grande a tomar parte en los programas del gobierno para apoyar las PYME, o si en general las instituciones de apoyo al mercado no están bien desarrolladas —por ejemplo, los mercados de

crédito no funcionan bien o los mecanismos para hacer cumplir los contratos son lentos y costosos—, entonces el costo de ser excluido de esas instituciones a consecuencia de operar de manera informal es más bajo y es probable que una proporción más grande de la producción se encuentre en la economía subterránea.

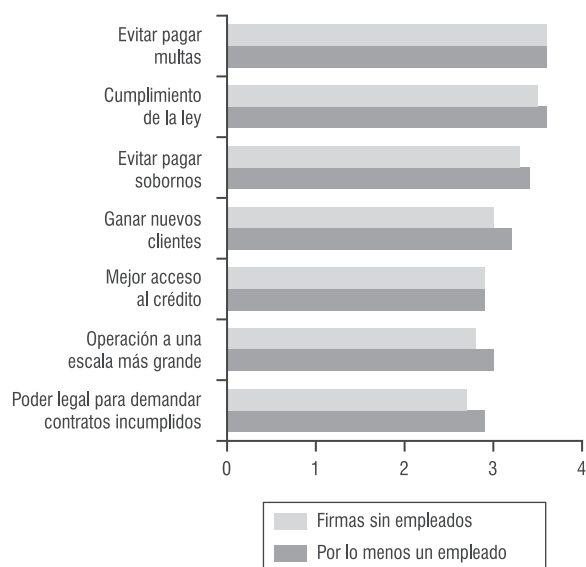
Evidencia sobre la importancia relativa de los varios costos y beneficios de la informalidad —o, equivalentemente, las principales ventajas y desventajas de la formalización— se presenta en los gráficos 6.5 y 6.6, basados en información proporcionada por empresas encuestadas por la Corporación Financiera Internacional en 65 municipios de Bolivia, Brasil, Honduras, Nicaragua y Perú.⁶ Los gráficos muestran el grado medio de importancia de varios factores en una escala de 0 a 4, separando las empresas con y sin empleados (adicionalmente al dueño). Entre las ventajas principales de la formalidad, las empresas encuestadas mencionan el evitar multas y sobornos, seguido por la posibilidad de ganar nuevos clientes y de expandir las operaciones —a la que, interesantemente, las empresas con por lo menos algunos empleados dan más importancia que las empresas unipersonales. En cuanto a las principales desventajas asociadas con la formalización, los factores a los cuales las empresas entrevistadas atribuyen más importancia son la necesidad de renovar sus licencias todos los años, y las obligaciones fiscales que resultan de la formalidad —el segundo es más importante para las empresas con empleados.

También se citan como importantes ventajas de la formalidad, aunque con menos frecuencia que los factores antedichos, la posibilidad de mejorar el acceso al crédito y al uso de mecanismos para hacer cumplir los contratos —el segundo es más importante

para las empresas más grandes. Sin embargo, cuando se les pregunta por la ventaja más importante de la formalidad, sólo 14% de las empresas encuestadas dice que son motivadas por el deseo de ensancharse o buscar nuevos clientes, el 8% menciona el acceso al crédito como la principal razón para formalizarse y apenas el 1,5% menciona el acceso a los tribunales. En contraste, el 47% de las empresas dice que la principal razón que subyace en su decisión de registrarse es “cumplir con la ley” y el 29% quiere evitar multas o sobornos. Así, parece que el riesgo de ser atrapado prevalece sobre los estímulos positivos asociados con el acceso a mercados y servicios, un hallazgo que, en términos generales, aplica tanto a empresas unipersonales como a empresas más grandes —las primeras son un poco más temerosas de las multas y las últimas más preocupadas por sobornos, en tanto que ambas dan limitada importancia a asuntos relacionados con acceso al crédito y a los tribunales.

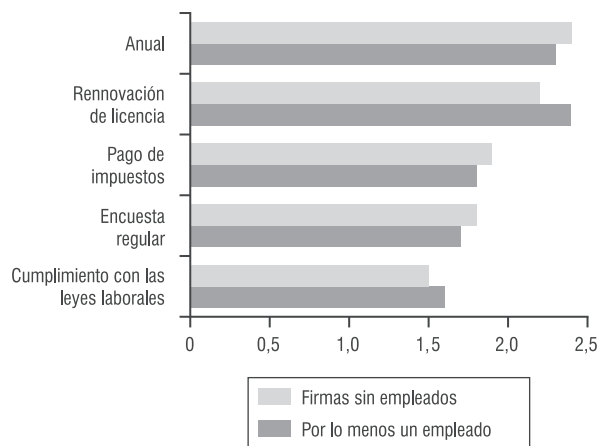
Es probable que la importancia relativa de los varios costos y beneficios privados asociados con la informalidad varíe con varias características de las empresas, incluyendo el tamaño, el tiempo en el mercado y la productividad. Así, por ejemplo comparadas con las empresas más grandes, las microempresas pueden encarar un menor riesgo de ser detectadas por los inspectores del gobierno al operar de manera irregular. Sin embargo, probablemente tienen problemas amortizando los costos fijos asociados con el cumplimiento de las regulaciones —por ejemplo, los costos de registrar la empresa, permisos y licencias— que pueden no ser de consideración para las empresas grandes. Además, el papeleo y los costos monetarios asociados con la formalización probablemente tienen un efecto mayor en empresas recientemente creadas, las que pueden escoger evitarlos hasta cuando hayan acumulado evidencia suficiente con respecto a su rentabilidad real y a la probabilidad de permanecer en el negocio.

GRÁFICO 6.5
Ventajas de la formalización reportadas por empresas encuestadas por la CFI



Fuente: Cálculos de los autores, utilizando la Base de datos de la Encuesta Empresarial del Banco Mundial.

GRÁFICO 6.6
Desventajas de la formalización reportadas por empresas encuestadas por la CFI

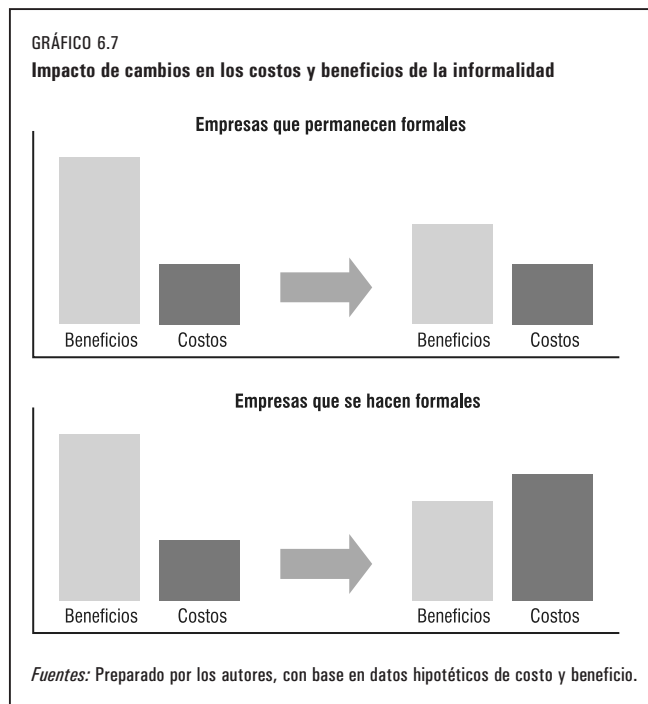


Fuente: Cálculos de los autores, utilizando la Base de datos de la Encuesta Empresarial del Banco Mundial.

De manera similar, es probable que las empresas con intrínsecamente bajas perspectivas de productividad y/o crecimiento tengan una más baja demanda por crédito y servicios de desarrollo empresarial, así como por mecanismos para hacer cumplir los contratos, por tanto, son menos afectadas en sus decisiones de informalidad por el nivel del desarrollo de las instituciones de apoyo al mercado —tribunales, mercados financieros, etc. Esto explicaría, por ejemplo, por qué las empresas que pertenecen al nivel superior del sector microempresarial tienen más probabilidad de operar formalmente, o por qué las firmas registradas con niveles relativamente bajos de productividad tienen más probabilidad de reportar tasas más altas de evasión de impuestos y de la seguridad social. Como ha sido formalizado por Rauch (1991), en la medida en que los impuestos y las regulaciones se hacen cumplir principalmente entre las empresas grandes del sector formal, los empresarios con la más alta habilidad administrativa son asignados de manera endógena a las empresas grandes donde pueden compensar los correspondientes más altos costos regulatorios. En contraste, los negocios más pequeños e informales tienen más probabilidad de ser manejados por empresarios menos talentosos, que serían compensados por los más bajos costos de las operaciones informales.

Es conveniente anotar que, desde el punto de vista de política, los programas orientados a reducir la informalidad, afectando los beneficios privados —por ejemplo, reduciendo las barreras de entrada al sector formal—, pueden resultar ser ineficaces si los costos de operar de manera informal son demasiado bajos —por ejemplo, debido a que la intensidad con que se hacen cumplir las regulaciones y la probabilidad de ser detectado son bajas, o debido a que las empresas dan poco valor a los servicios provistos por el mercado o por el gobierno, que están disponibles para las firmas formales. Este punto se ilustra en el panel superior del gráfico 6.7, donde una reducción de los beneficios de la informalidad demuestra ser insuficiente para inducir a las empresas a formalizarse, debido a que los costos de la informalidad —o, equivalentemente, las ventajas de operar formalmente— son demasiado bajos. En esos casos, como se ilustra en el panel inferior del gráfico 6.7, para que las reformas de política tengan un efecto restrictivo sobre el comportamiento de las empresas, se pueden necesitar esfuerzos dirigidos tanto a reducir los beneficios como a aumentar los costos de operar de manera informal.⁷

Como ejemplo, determinar la existencia de muy altos costos de registro no implica, en sí mismo, ni que ésta es la razón por la cual las empresas no se registran, ni que dejar de registrarse sea un determinante fundamental del desempeño promedio de las empresas pequeñas. Las anécdotas referidas por De Soto (1989) —por ejemplo, el vendedor callejero que desea pagar sus impuestos como una manera de asegurar cuasiderechos de propiedad a su ubicación— sugiere que los altos costos de formalización pueden impedir a las empresas informales hacer valer sus derechos de propiedad y tener acceso a los servicios públicos y pueden limitar su acceso a los mercados, afectando negativamente, por tanto, su desempeño. Sin embargo, uno debe tener en cuenta que los costos de registro son sólo uno de los factores que las empresas informales



probablemente consideran cuando evalúan si entrar o no al sector formal. Y, dependiendo de la importancia de otros costos y beneficios asociados con la formalidad, los costos de registro pueden no ser la restricción que efectivamente restringe a la mayoría de las empresas informales muy pequeñas, debido quizás a que el esfuerzo para hacer cumplir la ley es limitado.

Este punto de vista es apoyado por la evidencia reciente sobre México reportada por McKenzie y Woodruff (2006). Utilizando una Encuesta de microempresas informales, ellos muestran que la inmensa mayoría de ellas aducen como principal razón para no estar registradas, no que el proceso de registro sea demasiado costoso o demandante de tiempo (respectivamente 2% y 8% de las empresas encuestas), ni que los costos de operar como un negocio sean muy altos (4% de las empresas), sino de que éstas son demasiado pequeñas para que este proceso se justifique (75%).

Un cuadro un poco diferente surge, sin embargo, de los datos de las Encuestas de hogares en Argentina, donde la mayoría de los propietarios de microempresas no registradas informan que han permanecido siendo informales, debido a que el registro es demasiado costoso (57%) o complicado (4%), comparado con 39% que afirma que no se registran debido a que es inútil. Los datos de República Dominicana sugieren un comportamiento similar al de México: sólo 8% de los propietarios de microempresas informales informan que permanecen como informales para evadir impuestos y los costos de seguridad social, mientras el 20% quiere ahorrar el tiempo y el dinero involucrados en el proceso de formalización. En contraste, casi dos terceras partes indican que son demasiado pequeñas para hacer que la formalización se justifique, ellos no necesitan ser formales, o no se registran porque

ningún otro negocio como el de ellos lo hace. De manera interesante, el 92% afirma que sus negocios no han sufrido como resultado de ser informales y el 38% indica que en realidad se han beneficiado de su estatus de informal —principalmente por más bajos impuestos y la evasión de las regulaciones gubernamentales. Similarmente, una encuesta a empresarios informales en Guatemala, realizada por el Centro de Investigación Económica Nacional, indica que la mayoría de ellos no percibe ningún beneficio concreto de cumplir con las regulaciones del gobierno (CIEN 2006).

La evidencia presentada anteriormente deja abierta la hipótesis de que, dependiendo del contexto específico del país, los costos de registro pueden o no ser restrictivos para la mayoría de las empresas pequeñas y, en algunos casos, pueden, como mucho, ser un contribuyente marginal a la informalidad. Si éste es de hecho el caso, se pueden necesitar mayores incentivos adicionales para inducir a las pequeñas empresas para entrar al sector formal, incluyendo tanto incentivos positivos como negativos —las recompensas y castigos anteriormente mencionados. Mientras los últimos implican un aumento del esfuerzo para hacer cumplir las regulaciones gubernamentales y potencialmente más altas sanciones para los evasores, los incentivos positivos van desde las reducciones de impuesto hasta cambios en las regulaciones del mercado laboral y mejoras en los servicios públicos y privados disponibles para las empresas formales (por ejemplo, crédito, mecanismos para hacer cumplir los contratos, asistencia técnica, etc.).

Vale la pena anotar, sin embargo, que “empujar” todas las empresas al sector formal no necesariamente es factible o constituye una buena política, social y económica. De hecho, si, como argumentan Levenson y Maloney (1998), la formalidad opera como un insumo normal en la función de producción de las empresas, es posible que la estructura intrínseca de costo de muchas microempresas informales no llegue nunca, de hecho, a que éstas crezcan lo suficiente para necesitar la mayor parte de las instituciones formales de la sociedad civil. Así, por ejemplo, dados sus mercados muy restringidos, muchas de estas microempresas pueden encontrar más eficiente utilizar mecanismos informales para hacer cumplir los contratos y operar sobre la base de fuentes internas de financiación. Como resultado, forzarlas a formalizar o tratar de traerlas hacia los mercados formales de crédito o de capital podría equivaler a “empujarlas hacia la cuerda floja”, y llevaría a un gran número de trabajadores autoempleados hacia el desempleo abierto, en tanto que se llevan los salarios del sector formal hacia abajo.

Contrarrestando potencialmente estos efectos, sin embargo, uno podría argumentar que la productividad general puede aumentar en las economías correspondientes, en la medida en que las empresas que sobreviven —“la capa superior” del sector— se hacen más eficientes, gracias a la formalidad y los bienes y servicios, previamente producidos por microempresas de la capa baja, son ofrecidos por empresas más grandes y más productivas. Qué efecto prevalece depende, sin embargo, de si la formalización aumenta realmente la productividad de algunas microempresas de la capa alta y de si la informalidad genera considerables externalidades negativas sobre el resto de la economía (temas que se cubren en la siguiente sección de este capítulo).

Evidencia transversal sobre los determinantes de la informalidad

A pesar de una convincente evidencia transversal que confirma la relevancia de varios de los potenciales costos y beneficios de la informalidad citados anteriormente, los datos sugieren que, para afectar el tamaño de la economía subterránea, quienes deciden sobre política pueden necesitar actuar sobre varios frentes al mismo tiempo. Los efectos de las regulaciones, por ejemplo, parecen depender de la calidad del gobierno. Adicionalmente, como se argumentó anteriormente, los pequeños cambios en sólo algunos de los costos y beneficios privados de la informalidad pueden no tener un efecto restrictivo sobre las decisiones de las empresas con respecto al cumplimiento de las regulaciones.

La presencia de una relación positiva entre la regulación de la entrada de empresas y los mercados laborales, por un lado, y el tamaño del sector informal, por el otro, han sido ilustrados por Botero *et al.* (2003) y Djankov *et al.* (2002). Estos autores fueron los primeros en construir grandes bases de datos para varios países, cubriendo, respectivamente, los requisitos legales para registrar nuevas empresas (junto con el tiempo y los costos implicados en los procedimientos correspondientes); y datos sobre el empleo, negociación colectiva y leyes de seguridad social.⁸ Djankov y sus coautores muestran que, para niveles dados de ingreso per cápita, el sector informal tiende a ser más grande en países donde registrar una nueva empresa implica un número grande de procedimientos o donde las relaciones de empleo y las leyes sobre las relaciones laborales son más rígidas. Estos resultados sugieren que, al menos en promedio, las regulaciones a la entrada y al mercado de trabajo no están determinadas principalmente por intereses públicos, ni son el medio de incrementar la eficiencia con la cual la sociedad opera.

Utilizando una muestra más pequeña, pero nuevos estimativos sobre el tamaño del sector informal en 14 países de América Latina y el Caribe, Loayza (1996) muestra que la informalidad está positivamente asociada con los niveles de impuestos y las regulaciones del mercado laboral y negativamente correlacionada con la fortaleza y la eficiencia de las instituciones del gobierno. Loayza y Rigolini (2006) confirman estos resultados en un marco dinámico, mostrando que, en el largo plazo, la informalidad está negativa y fuertemente relacionada con la flexibilidad de las regulaciones para los negocios, el valor de los servicios públicos asociados con la ley y el orden y la capacidad de los gobiernos para controlar y hacer cumplir los impuestos formales y las regulaciones.⁹

Una reserva frente a los anteriores resultados es que los enlaces de largo plazo entre las regulaciones y la informalidad pueden aplicar de forma distinta en países caracterizados por instituciones fuertes o débiles y con buenos o malos sistemas de gobierno. Esto se ejemplifica por el hallazgo de Friedman *et al.* (2000), en una muestra de 69 países, de que las más altas tasas de impuestos no están correlacionadas con una más grande economía no oficial y, de hecho, pueden estar ligadas a un sector informal más pequeño. Ellos interpretan este resultado, sugiriendo que, entre los países en su muestra, el incentivo para evadir altas tasas de impuestos es sobrecompensado por beneficios más grandes de la formalidad.

dad, en los países donde más altos ingresos fiscales les ayudan a financiar bienes públicos que aumentan la productividad y un ambiente legal fuerte. De hecho, ellos encuentran que la mayor parte de los indicadores disponibles sobre malos gobiernos —incluyendo corrupción, sobrerregulación y ambientes legales débiles— están positiva y fuertemente relacionados con el tamaño del sector informal. Por tanto, las altas tasas de impuestos pueden coexistir con pequeñas economías ilegales, de tal forma que las normas y regulaciones no se hacen cumplir de una manera discrecional y que los niveles de corrupción se mantienen bajo control. En otras palabras, como se discute en otra parte de este informe, donde las regulaciones de impuestos y de cumplimiento de la ley se perciben como justas —aumentando así la “moral tributaria”— se pueden lograr bajos niveles de evasión fiscal y de informalidad, sin reducir necesariamente las cargas fiscales, permitiendo por tanto una adecuada provisión de bienes públicos que incrementan la productividad.

Los hallazgos anteriores implican que tanto la cantidad como la calidad de la regulación son importantes para explicar las diferencias entre países en cuanto al tamaño del sector informal. En particular, reducir la cantidad de regulaciones puede ser una buena forma de disminuir la informalidad en países caracterizados por mala gobernabilidad, pero puede tener un mucho más pequeño impacto —o aun uno nulo o negativo— donde la calidad de las instituciones es alta. Esto se ilustra por los hallazgos de Loayza, Oviedo y Servén (2005) acerca de que las regulaciones laborales y en los mercados de productos¹⁰ están positivamente relacionadas con el tamaño del sector informal únicamente para los países con baja calidad de gobernabilidad, por debajo de un nivel límite que corresponde aproximadamente a los niveles de Grecia, Japón y España. Para medir la calidad del gobierno, Loayza, Oviedo y Servén utilizan indicadores de ausencia de corrupción en el sistema político, prevalencia del imperio de la ley y nivel de responsabilidad democrática. Ellos argumentan, y sus resultados parecen confirmarlo, que en países con mejor calidad de gobernabilidad, es más probable que las regulaciones que sean determinadas por metas sociales válidas, en comparación con grupos de intereses particulares, y que su cumplimiento sea más transparente y menos discrecional. En contraste, donde la corrupción es alta y la democracia o el imperio de la ley es débil, es factible que el aumento de la cantidad de regulaciones estimule la informalidad. Consistente con las conclusiones de Friedman *et al.* (2000), Loayza, Oviedo y Servén (2005) también encuentran que niveles más altos de regulaciones fiscales están asociados con sectores informales más pequeños en países con buena gobernabilidad, pero que las regulaciones fiscales no tienen relación con el tamaño de la informalidad en países donde la calidad de la gobernabilidad es suficientemente baja —el umbral corresponde a los niveles de Colombia y Pakistán.¹¹

Evidencia sobre los determinantes de la informalidad al nivel de empresa

Utilizando datos al nivel de empresa basados en encuestas para cinco países de Europa oriental, Johnson *et al.* (2000) confirman

algunos de los resultados transversales. Ellos encuentran, por ejemplo, que entre las empresas rusas y ucranianas un promedio de 41% y 29%, respectivamente, de las ventas son subreportadas para propósitos fiscales, comparado con entre 5% y 7% de las ventas en Polonia, Rumania y Eslovaquia. Esto no es sorprendente, argumentan Johnson y sus coautores, dado que los administradores en Rusia y Ucrania enfrentan impuestos mucho más altos, informan sobre niveles mucho más altos de extorsión burocrática y corrupción por la mafia, y muestran una más baja confianza en su sistema legal y judicial. Sin embargo, las regresiones al nivel de la empresa sobre los determinantes de la informalidad, utilizando los mismos datos para tres de los cinco países citados anteriormente, sugieren que únicamente el predominio de la corrupción —medida a través de pagos extralegales de la empresas por servicios o licencias gubernamentales— tiene una relación significativa con el porcentaje de ventas subreportadas para propósitos fiscales, sin que se hallen efectos para los niveles de impuestos o la eficiencia judicial.

Los datos de encuestas de empresas para América Latina y el Caribe sugieren también que la corrupción está positiva y significativamente correlacionada con la informalidad. Como se muestra en el cuadro 6.1, en cinco de los siete países para los cuales hay información disponible (las excepciones son Panamá y Perú), las compañías que reportan que sobornar a los funcionarios del gobierno para “hacer las cosas” es una práctica común en su línea de negocios, muestran tasas de subreporte de ingresos y de trabajadores que se encuentran entre 4 y 8 puntos porcentuales por encima de los de otras empresas. Como sugieren Johnson *et al.* (2000), este resultado se puede deber a que las empresas subreportan algunas de sus actividades (ventas y trabajadores) con el fin de esconderlos de funcionarios corruptos. Alternativamente, si la causalidad se mueve en sentido contrario, los sobornos pueden ser una condición para permanecer parcialmente informales. Además, una explicación complementaria es que las empresas que perciben al gobierno como corrupto, también pueden asignar un valor más bajo a los bienes públicos que proporciona y, por tanto, tener menores incentivos para contribuir a su financiamiento.

Para evaluar el efecto de las regulaciones laborales sobre la informalidad, se construyó una variable *dummy* para las empresas que indican que estas regulaciones afectaron apreciablemente sus decisiones de contratación y despido durante el año anterior. Tanto para la muestra conjunta como para los tres países individuales —Argentina, Colombia y México— se encuentra que las empresas restringidas por las regulaciones laborales evaden una fracción más alta de impuestos y/o contribuciones a la seguridad social. En la mayoría de los casos, el costo de los pagos por despidos es el aspecto de las regulaciones laborales que las empresas reportan más como el mayor obstáculo para contratar más trabajadores (gráfico 6.8). La única excepción, entre los ocho países para los cuales hay datos disponibles es México, en donde los costos de despido son superados (como obstáculo) por los costos de las contribuciones al seguro de salud. Los costos de salud son los segundos en importancia después de los pagos por despido en Colombia,

CUADRO 6.1

Variables al nivel de la empresa relacionadas con el subreporte de ventas y empleo

Variable	Argentina		Bolivia		Colombia		México	
	Subreporte de ventas (1)	Subreporte de empleados (2)	Subreporte de ventas (3)	Subreporte de empleados (4)	Subreporte de ventas (5)	Subreporte de empleados (6)	Subreporte de ventas (7)	Subreporte de empleados (8)
<i>Dummy</i> de corrupción	6,436 (0,000)***	5,655 (0,000)***	4,462 (0,088)*	6,603 (0,033)**	3,119 (0,184)	4,784 (0,043)**	7,222 (0,001)***	4,850 (0,021)**
<i>Dummy</i> de regulación laboral	1,957 (0,267)	4,793 (0,004)***	0,791 (0,799)	4,659 (0,204)	6,771 (0,005)***	7,607 (0,002)***	8,358 (0,006)***	-0,731 (0,803)
Inspecciones de impuestos (Número promedio)	0,014 (0,898)	-0,054 (0,615)	0,089 (0,701)	-0,370 (0,176)	-0,209 (0,196)	-0,094 (0,564)	0,040 (0,644)	0,056 (0,502)
Cumplimiento de contrato (Promedio porcentual)	-0,086 (0,510)	-0,116 (0,352)	-0,170 (0,348)	0,100 (0,640)	-0,019 (0,890)	0,128 (0,356)	-0,288 (0,033)**	-0,227 (0,081)*
<i>Dummy</i> para grandes clientes	-5,775 (0,001)***	-2,954 (0,087)*	1,271 (0,673)	-1,378 (0,698)	-3,927 (0,053)*	-3,719 (0,069)*	-2,360 (0,364)	-0,125 (0,960)
Préstamos bancarios (Porcentaje de empresas)	-7,292 (0,461)	-10,611 (0,259)	-34,587 (0,232)	1,148 (0,973)	1,679 (0,916)	5,503 (0,732)	17,277 (0,156)	5,986 (0,611)
Observaciones (No.)	744	744	432	432	833	833	1.009	1.009
Correlación de residuos (Valor P para la prueba de independencia)	0,50 (0,00)		0,43 (0,00)		0,64 (0,00)		0,67 (0,00)	

Variable	Panamá		Perú		Uruguay		Muestra conjunta	
	Subreporte de ventas (9)	Subreporte de empleados (10)	Subreporte de ventas (11)	Subreporte de empleados (12)	Subreporte de ventas (13)	Subreporte de empleados (14)	Subreporte de ventas (15)	Subreporte de empleados (16)
<i>Dummy</i> de corrupción	-2,246 (0,680)	0,469 (0,932)	2,281 (0,234)	2,948 (0,171)	7,300 (0,017)**	3,085 (0,311)	4,832 (0,000)***	4,835 (0,000)***
<i>Dummy</i> de regulación laboral	-4,139 (0,438)	2,513 (0,641)	-2,015 (0,288)	1,141 (0,593)	1,209 (0,624)	2,385 (0,332)	1,937 (0,062)*	3,196 (0,002)***
Inspecciones de impuestos (Número promedio)	-1,840 (0,608)	-1,270 (0,007)***	-0,024 (0,065)*	-0,022 (0,800)	0,439 (0,834)	0,337 (0,132)	0,050 (0,246)	0,022 (0,237)
Cumplimiento de contrato (Promedio porcentual)	-0,861 (0,191)	-0,366 (0,582)	-0,052 (0,612)	-0,073 (0,528)	-0,568 (0,195)	-0,698 (0,111)	-0,119 (0,009)***	-0,072 (0,122)
<i>Dummy</i> para grandes clientes	-2,075 (0,635)	-4,501 (0,308)	-2,107 (0,280)	-4,267 (0,052)*	0,191 (0,949)	0,055 (0,985)	-2,814 (0,004)***	-2,709 (0,006)***
Préstamos bancarios (Porcentaje de empresas)	68,822 (0,240)	-15,790 (0,789)	-14,453 (0,423)	1,006 (0,960)	11,987 (0,572)	11,923 (0,573)	-0,594 (0,904)	-4,351 (0,383)
Observaciones (No.)	417	417	575	575	268	268	4.278	4.278
Correlación de residuos (Valor P para la prueba de independencia)	0,55 (0,00)		0,52 (0,00)		0,60 (0,00)		0,58 (0,00)	

Fuente: Cálculos de los autores, utilizando la base de datos de la Encuesta Empresarial del Banco Mundial.

Nota: El tamaño de la empresa, el tiempo en el mercado, la productividad laboral, el estatus de formalidad al momento de iniciar, el sector y la ubicación, también se controlan. La estimación fue realizada para cada país, utilizando regresiones aparentemente no relacionadas (Sur). Los valores de probabilidad están entre paréntesis.

* P < ,1.

** P < ,05.

*** P < ,01.

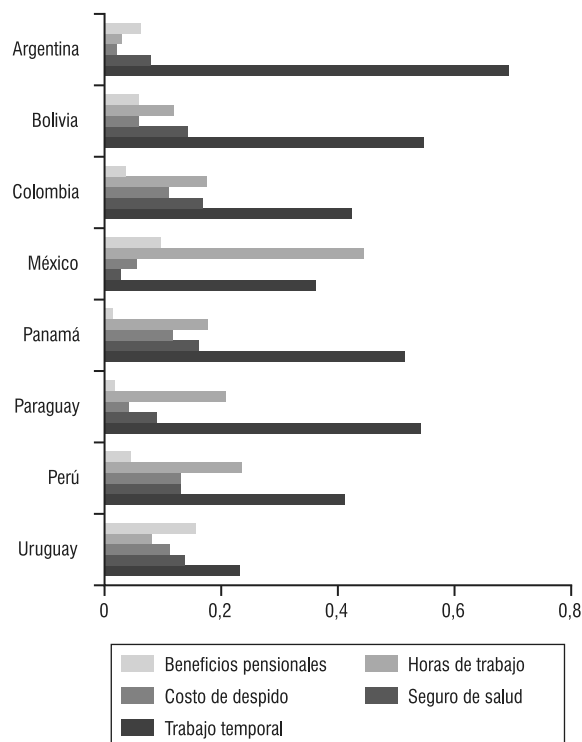
Panamá, Paraguay y Perú. La importancia relativa de otros temas laborales varía entre países, las regulaciones sobre trabajo temporal se mencionan más en Argentina y Bolivia (después de los costos de despido), así como en Colombia y Panamá y los beneficios de jubilación, el segundo más importante es en Uruguay.

En el caso de Panamá, se encuentra también alguna evidencia de una relación entre la informalidad y el esfuerzo para hacer cumplir las regulaciones fiscales. De hecho, en este país se encuentra que la informalidad disminuye con el porcentaje de empresas que en la ciudad y el sector correspondientes han sido visitadas o inspeccionadas por funcionarios de impuestos durante el año anterior. Para cada punto porcentual de aumento en la probabilidad de que una empresa sea visitada por los inspectores de impuestos, la fracción de ventas y trabajadores subreportados se reduce entre 1 y 2 puntos porcentuales. Este resultado es consistente con la evidencia sobre la más alta prevalencia de trabajadores informales asalariados en las empresas brasileras localizadas en áreas donde las regulaciones laborales y fiscales se hacen cumplir menos estrictamente. De hecho, Almeida y Carneiro (2005) muestran que, para cada 10% de aumento en el número de multas impuestas por cada 1.000 empresas debido a irregularidades asociadas con trabajadores no registrados, la fracción de empleados informales disminuye en 1,2% como proporción del empleo total.

De forma interesante, Almeida y Carneiro también encuentran que el nivel más bajo de informalidad, resultante de un cumplimiento más estricto de las regulaciones laborales se asocia con una disminución de la productividad laboral —una reducción de 3,6% por cada punto porcentual de disminución en la proporción de empleo informal— y menores inversiones en capital y tecnología. Este resultado es consistente con las conclusiones de Scarpetta y Tressel (2004) de que los más altos costos de ajuste laboral resultantes de una más estricta legislación del empleo pueden llevar, al menos en algunas industrias y países, a menores niveles de productividad total de factores. En otras palabras, parece que, en algunos contextos específicos, la flexibilidad adicional que resulta de la informalidad —que es uno de los beneficios privados mencionados anteriormente, de la falta de cumplimiento de las regulaciones— puede facilitar la introducción de nuevas tecnologías y permitir a las empresas operar más eficientemente. Estos beneficios, sin embargo, pueden no necesariamente prevalecer sobre varios de los costos de la informalidad ya mencionados; como se discute más adelante, pueden llevar a una relación negativa entre informalidad y productividad general.

Los resultados en el cuadro 6.1 también proporcionan algún apoyo a la hipótesis de que, donde los mecanismos de apoyo, los mercados y las conexiones con empresas grandes están más desarrollados, la informalidad tiende a ser más baja. En particular, las empresas que operan en sectores y regiones donde el uso de mecanismos para hacer cumplir los contratos por terceros es más frecuente, tienen tasas de evasión fiscal y de seguridad social más bajas. En promedio, para el conjunto de los siete países para los cuales se tiene información, un aumento de 10 puntos porcen-

GRÁFICO 6.8
La regulación laboral es descrita por las empresas como el más grande obstáculo para contratar trabajadores



Fuente: Cálculos de los autores, utilizando la base de datos de la Encuesta Empresarial del Banco Mundial.

tuales en la fracción de empresas que utilizan terceras partes para resolver disputas comerciales —un cambio de alrededor de una desviación estándar en esa variable— se asocia con una reducción de cerca de 1 punto porcentual en la fracción de ventas subreportadas. Además, mientras no se encuentra evidencia para un impacto del acceso a los servicios financieros sobre la informalidad, los resultados en el cuadro 6.1 sugieren que las compañías que venden principalmente a empresas grandes (esto es, compañías con más de 100 empleados) muestran tasas de subreporte que están tres puntos porcentuales por debajo.

En cuanto a las diferencias en las tasas de evasión fiscal entre sectores, en la muestra conjunta se encuentra que las más altas tasas de subreporte de ventas están en el sector de la construcción y el transporte, seguidos por las manufacturas y luego por el comercio y los servicios.¹² En el caso subreporte de empleados, la única diferencia significativa se obtiene para las manufacturas, las cuales muestran una evasión más alta de la seguridad social que todos los otros sectores. Al nivel de país, surgen patrones un tanto diferentes en algunos casos: en Argentina, la evasión fiscal es más alta en las manufacturas; en Bolivia, el subreporte de empleo es más alto en los servicios; y, en México, la evasión fiscal es más baja en los servicios. Las diferencias mencionadas, entre

sectores fueron obtenidas después de controlar por las características de la empresa (por ejemplo, tamaño de la empresa, productividad y ubicación, entre otras), así como por factores específicos a las empresas, tales como la incidencia de la corrupción y la fortaleza de la aplicación de las regulaciones (ver regresiones en el cuadro 6.1). Sin embargo, puede haber otras características no observadas de las empresas operando en estos sectores, que hace que tengan más probabilidad de evadir las regulaciones gubernamentales. Mientras únicamente se puede especular acerca de tales factores no observados, éstos podrían incluir, por ejemplo, una mayor habilidad para evitar la supervisión del gobierno (como en el caso de empresas involucradas en el transporte urbano local, los contratos a corto plazo de la construcción o los bienes manufacturados que se distribuyen localmente), y desafíos competitivos enfrentados por industrias anteriormente protegidas en el contexto de la liberalización comercial (como en el caso de las empresas industriales que utilizan la evasión fiscal como una manera de competir con fabricantes extranjeros de más bajo costo).

Los resultados presentados anteriormente sugieren también que los factores que determinan el subreporte de ventas y trabajadores son muy similares. Además, las decisiones de las empresas de evadir impuestos y la seguridad social parecen estar bastante relacionadas, como se revela por el hecho de que los residuos en las correspondientes regresiones están altamente correlacionados (cuadro 6.1). Estas conclusiones proporcionan apoyo a la hipótesis de que las empresas se comportan estratégicamente al evadir impuestos (de renta, al valor agregado, etc.) y contratan trabajadores por fuera de la contabilidad, así como al hecho de que buscan ser consistentes en la información que reportan a las autoridades fiscales y de seguridad social para protegerse a sí mismas de posibles auditorías. Adicionalmente, es probable que simultáneamente las empresas decidan acerca de sus niveles de evasión de impuestos y de la seguridad social, teniendo en cuenta tanto las regulaciones del mercado laboral y fiscal, como el grado en que se hacen cumplir.

Sin embargo, una nota de advertencia es pertinente con respecto a las regresiones reportadas en el cuadro 6.1, en la medida en que su poder explicativo es relativamente pequeño, con estadísticas R-cuadrado que oscilan entre 5% y 20%. Así, mientras estos resultados ilustran la relevancia de varios factores subyacentes al gran tamaño del sector informal en distintos países de la región, no se puede explicar hasta el 80% del comportamiento de evasión de impuestos y seguridad social de las empresas correspondientes.

Impacto de sistemas simplificados de registro y tributarios

Mientras que la evidencia estadística existente sugiere que reducir el tiempo y el costo requerido para el registro de las empresas puede contribuir a aumentar el número de empresas formalmente registradas, la magnitud de los efectos correspondientes es aún sujeto de alguna controversia. En particular, tanto Bruhn (2006) como Kaplan, Piedra y Seira (2006) han analizado el efecto de un programa mexicano que permite que el procedimiento de regis-

tro de empresas sea completado en el curso de tres días —el así llamado Sistema de Apertura Rápida de Empresas [SARE], implementado en cerca de 30 ciudades mexicanas. Kaplan, Piedra y Seira encuentran que SARE ha producido efectos estadísticamente significativos, aunque cuantitativamente pequeños, en el flujo de nuevas empresas registradas las cuales se incrementarían entre 4% y 8% como consecuencia de SARE, implicando que entre dos y cinco nuevas empresas se registran y entre 12 y 19 nuevos trabajos formales son creados por municipio al mes. Ellos muestran que los efectos de SARE se han concentrado en los primeros 10 meses después de su implementación, lo cual, argumentan, sugiere que el impacto del programa se limita a la formalización de una pequeña fracción del conjunto de empresas informales existentes.

No obstante, Bruhn (2006) llega a conclusiones un tanto diferentes en el impacto de SARE, posiblemente como resultado del uso de una fuente diferente de datos (encuestas de empleo a diferencia de los registros administrativos oficiales) y una técnica diferente de estimación (basada en los diferentes tiempos de implementación del programa entre ciudades mexicanas). Bruhn se enfoca en el efecto de SARE en la fracción de negocios registrados, tal como es capturada en la Encuesta Nacional del Empleo de México. Ella encuentra que el programa tuvo un efecto mucho más grande del que reportan Kaplan, Piedra y Seira, a saber: un aumento de 5,6% en el volumen de negocios registrados. Esto implica que al SARE se le pueden acreditar cerca de 1.000 nuevas empresas registradas por municipio, en promedio. Adicionalmente, Bruhn muestra que los antiguos propietarios de negocios informales no tienen más probabilidad de registrar sus negocios después de SARE, pero que los antiguos trabajadores asalariados, con salarios condicionalmente altos, muestran mayor probabilidad de abrir negocios formales como consecuencia del programa. El hecho de que los estimativos de Bruhn implican efectos que son mucho más grandes de los obtenidos por Kaplan, Piedra y Seira se puede atribuir también a los diferentes tipos de negocios que son cubiertos en las bases de datos utilizadas en cada uno de estos informes. De hecho, mientras Kaplan, Piedra y Seira miran las empresas registradas con el Instituto Mexicano del Seguro social (IMSS), los datos de empleo de Bruhn cubren también la gran mayoría de microempresas que no tienen empleados asalariados y para las cuales el registro con el IMSS no es obligatorio. Una interpretación posible, aunque un tanto sorprendente, de las conclusiones en conflicto alcanzadas por Kaplan, Piedra y Seira y por Bruhn es que SARE puede haber tenido un importante efecto en la creación de nuevos negocios formales unipersonales, pero un impacto mucho menor en la formalización de la microempresas informales existentes. En cualquier caso, parece que es necesaria más investigación para evaluar el impacto sobre la informalidad de los programas simplificados de registro de empresas, tales como SARE.

Evidencia complementaria con respecto al impacto sobre la informalidad de los programas de reducción de papeleo se ha obtenido del análisis del Sistema Integrado de Pago de Impuestos y Contribuciones de Seguridad Social para Microempresas en

Brasil (*Sistema Integrado de Pagamento de Impostos e Contribucoes como Microempresas e Empresas de Pequeno Porte* [Simples]). De forma diferente al SARE, sin embargo, este programa combina un proceso simplificado de registro de las empresas con menores impuestos y contribuciones a la seguridad social para empresas micro y pequeñas, permitiendo una reducción del 8% en la carga fiscal general enfrentada por las empresas elegibles. Tanto Fajnzylber, Maloney y Rojas (2006a) como Monteiro y Assunção (2006) encuentran que, al menos durante el año siguiente a la implementación de Simples, el programa condujo a incrementos estadísticamente significativos en las tasas formales de registro entre 6 y 13 puntos porcentuales, dependiendo de la muestra y la metodología. En tanto que se necesita una mayor investigación para establecer si los efectos de Simples fueron permanentes o temporales, la evidencia mencionada sugiere que hay un potencial para aumentar la formalización de las microempresas combinando las medidas de reducción del papeleo con alivio de la carga fiscal para las microempresas.

Programas para simplificar y reducir la carga de impuestos para pequeños contribuyentes, incluyendo individuos y pequeñas empresas, se han implementado en los últimos años en varios países de América Latina y del Caribe. Estos países incluyen Argentina (programa Monotributo), Bolivia (régimen simplificado de impuesto para pequeñas empresas en actividades escogidas [RTS]), Colombia (régimen simplificado de valor agregado para pequeños contribuyentes), Costa Rica (RTS), Chile (impuesto simplificado de renta), Ecuador (impuesto simplificado al valor agregado), México (régimen simplificado de impuestos para pequeños contribuyentes), Nicaragua (sistema de pago único para impuestos de valor agregado y renta), Honduras (impuesto simplificado a las ventas), Paraguay (impuesto único para empresas unipersonales), Perú (regímenes simplificados de impuesto único y extraordinario de renta) y Uruguay (sistema de impuestos para pequeñas empresas).¹³ Considerando la evidencia del caso brasileño, parece que la mayoría de los países en la región podrían beneficiarse de una revisión de sus sistemas tributarios simplificados para las empresas micro y pequeñas para acomodarse mejor a ellas en vista del objetivo de aumentar la formalidad —por ejemplo, combinándolos con sistemas simplificados de registro, como el caso del SARE en México.

Impacto de la informalidad sobre la productividad de la empresa y el crecimiento económico

Como se discutió anteriormente, muchas microempresas en el nivel más bajo pueden escoger operar de manera informal como consecuencia de sus limitados niveles de productividad y potencial de crecimiento —niveles que se traducen en una baja demanda en los servicios provistos por el mercado y por el gobierno que tienen la formalidad como una condición previa. No sorprendentemente, cuando deciden formalizarse, con frecuencia éstas se ven más motivadas por los castigos —evitar multas y sobornos— que por las recompensas, como el acceso al crédito o los mecanismos formales para hacer cumplir los contratos. Esto, sin embar-

go, no significa que un aumento en la formalidad no tiene en sí mismo el potencial para aumentar la productividad en general, a través tanto de canales estáticos como dinámicos —una posibilidad que revisamos a continuación, tanto conceptualmente como desde el punto de vista empírico.

Efectos estáticos vs. dinámicos

En la medida en que la informalidad está asociada con la preponderancia de pequeñas empresas, existe la preocupación de que ésta podría generar considerables pérdidas de eficiencia. Esta predicción, sin embargo, depende de si los retornos a escala son constantes o crecientes. Como fue revisado por Tybout (2000), la literatura sobre el tema se divide entre estudios de simulación, los cuales frecuentemente asumen costos promedio decrecientes y estimativos basados en encuestas, los cuales generalmente sugieren que los beneficios de aumentar el tamaño de planta son relativamente pequeños. Así, mientras por lo general se encuentra que los establecimientos unipersonales son menos eficientes que las empresas con al menos algunos empleados, los retornos a escala entre las últimas empresas son muy cercanos a la unidad y, como máximo, crecen ligeramente.

Esto no significa que la presencia de retornos crecientes a escala no es la norma en algunas industrias específicas, notablemente en las más intensivas en capital. Sin embargo, debido a su limitado acceso al capital y a la mano de obra calificada y para evitar desventajas de costos, las empresas micro y pequeñas tienden a localizarse en industrias donde la pérdida de eficiencia asociada con una baja escala de producción son limitadas. Esto se facilita por el hecho de que la demanda para tales productos está negativamente correlacionada con los ingresos per cápita de los países, en la medida en que el efecto de Engel dirige la demanda de los consumidores hacia productos más simples que se pueden producir eficientemente con tecnologías intensivas en trabajo. En otras palabras, en los países donde los menores niveles de productividad general llevan a muchas empresas hacia la informalidad, también es probable que la demanda de los consumidores sea dirigida hacia productos y servicios cuya producción no exhibe rendimientos crecientes a escala, de manera que uno no debería esperar que pérdidas estáticas grandes, originadas en la informalidad sean determinadas por el pequeño tamaño de las empresas.

Además de las potenciales ineficiencias estáticas asociadas con la falta de explotación de las economías de escala, una preocupación paralela es que empresas improproductivas puedan competir con sus pares de más bajo costo por medio de evitar impuestos y regulaciones. Así, las empresas informales pueden ser capaces de permanecer en el mercado a pesar de tener más altos costos operativos —determinados, por ejemplo, por más bajos niveles de habilidad empresarial. Esto podría hacer más lento el proceso de destrucción creativa por el cual empresas innovadoras y de alta productividad se expanden en detrimento de las menos productivas. Es decir, en la medida en que los incrementos en el nivel de cumplimiento regulativo expulsan del mercado un gran número

de empresas que han escogido la informalidad, debido a que tienen una menor productividad que las empresas del mismo tamaño operando en los mismos sectores, uno podría esperar potencialmente grandes efectos negativos sobre la productividad agregada. Una precaución con respecto a este argumento, sin embargo, es que, como muestran Almeida y Carneiro (2005) para el caso de las regulaciones laborales, la informalidad puede permitir a las empresas una mayor flexibilidad en sus decisiones de empleo y producción, lo cual, a su turno, puede llevarlas a operar más eficientemente. La pregunta de si este efecto domina otros factores que podrían llevar a un enlace negativo entre la informalidad y la productividad de las empresas —por ejemplo, la autoselección de las empresas improductivas hacia la informalidad, los incentivos para operar en pequeña escala para evitar ser detectadas y la inhabilidad para tener acceso a los mercados de factores y productos— es una pregunta que sólo la evidencia empírica puede ayudar a resolver.

Una preocupación paralela es que los altos niveles de informalidad podrían tener también consecuencias negativas sobre los incentivos de las empresas formales para innovar y adoptar nuevas tecnologías, lo que podría reducir también el crecimiento general de la productividad. Varios estudios han enfatizado estas implicaciones potencialmente negativas dinámicas de la informalidad. Así, Capp, Elstrodt y Jones (2005), Elstrodt, Lenero y Urdapilleta (2002), Farrell (2004), Kenyon y Kapaz (2005) y Palmade (2005) conciben la informalidad como uno de las causas principales para la brecha en niveles de productividad entre países desarrollados y en desarrollo, generando distorsiones en las decisiones de inversión y limitando el potencial de crecimiento de sus economías correspondientes. Los estudios realizados por el Instituto Global McKinsey sugieren que la informalidad representa alrededor del 50% de la brecha de productividad entre países como Turquía, Portugal y Estados Unidos y el 30% de la brecha de productividad entre Brasil y Estados Unidos (Farrell, 2004).

El argumento principal propuesto por estos estudios es que las empresas que se unen al sector informal tienden a resultar “atrapadas en una dinámica autorreforzadora que las limita al trabajo en una escala inferior, ineficiente y de baja productividad” (Farrell, 2004, p. 30). Adicionalmente, la informalidad tiene también efectos negativos sobre las decisiones de inversión de las empresas formales, en la medida en que reduce su participación en el mercado y la rentabilidad. Las ventajas relativas de costo gozadas por las empresas informales como consecuencia de no pagar impuestos y no de no incurrir en los costos del cumplimiento de las regulaciones, sin embargo, les permite permanecer en el mercado a pesar de su baja productividad, lo cual, como ya se mencionó, puede distorsionar la competencia y limitar el proceso de destrucción creativa. Además, en la medida en que empresas más productivas tienen también menores incentivos para invertir en innovación y adopción de tecnología, los estudios de McKinsey (revisados en Farrell [2004]) sugieren que la informalidad lleva a una reducción general del crecimiento económico.

Una precaución ante estos argumentos es que, desde el punto de vista teórico, la adopción de tecnología e innovación puede disminuir o aumentar como resultado de la competencia desleal de las empresas informales. En particular, como argumenta Cunha (2006), si el cambio tecnológico toma la forma de descubrimiento —o introducción en el país— de mejores calidades de bienes intermedios, la informalidad puede tener el efecto de impedir la habilidad del productor que se encuentra en la frontera de calidad, para determinar un precio que forzaría a todos los demás productores —de calidades más bajas— a salir del mercado. El impacto en inversiones de investigación y desarrollo tecnológico —que incluyen los gastos implicados en adaptar las tecnologías extranjeras a las condiciones locales— es, sin embargo, ambiguo. De hecho, mientras la informalidad disminuye el poder del mercado y los niveles de rentabilidad de los productores de frontera, también aumenta el período de vida de los productos de frontera incrementando las mejoras en calidad que son necesarias para desplazar a los líderes actuales del mercado. Como resultado, las inversiones en investigación y desarrollo tecnológico —y crecimiento— pueden aumentar o disminuir, dependiendo de cuál efecto predomina.

Efectos generales de crecimiento

A pesar de la extendida creencia de que una economía informal grande perjudica el crecimiento económico, las comparaciones entre países no encuentran una asociación fuerte entre informalidad y crecimiento. El gráfico 6.9 muestra el impacto estimado de la informalidad sobre el crecimiento, utilizando dos indicadores diversos de informalidad: el autoempleo y los estimativos de Schneider (2005) sobre la proporción del PIB producido por la economía subterránea en el período 1999-2000. De acuerdo con el sentido común, bajo los dos indicadores, la informalidad parece tener un impacto negativo sobre el crecimiento: en promedio, las regresiones sugieren que disminuir la actividad económica informal en un 10% del PIB se asocia con crecimiento económico 0,6% más alto.

Sin embargo, los coeficientes estimados tienden a no ser fuertes. En ninguna de las regresiones presentadas el coeficiente es asociado con el autoempleo significativamente diferente de cero al nivel del 5%. Con seguridad, cuando usamos los estimativos macroeconómicos de la informalidad, la regresión básica sin variables explicativas agregadas muestra una asociación estadísticamente negativa y significativa entre informalidad y crecimiento. No obstante, la relación pierde su significancia cuando se controla por educación, profundidad financiera o por corrupción.¹⁴ Así, mientras los estudios previos han encontrado una relación negativa entre informalidad y crecimiento, éstos se han apoyado en un muy estrecho conjunto de observaciones (Loayza, 1996) o no se han controlado por las variables relevantes para el crecimiento, tales como la regulación, el capital humano y PIB per cápita inicial (Schneider y Klinglmair, 2004). Vale la pena notar, sin embargo, que el hecho de que no se observen grandes efectos de la informalidad sobre el crecimiento después de controlar por otros

determinantes usuales de éste puede simplemente reflejar nuestra inhabilidad para distinguirse empíricamente entre los efectos directos de estas variables y sus efectos indirectos a través de la informalidad. En otras palabras, uno de los canales a través de los cuales algunos de estos determinantes usuales del crecimiento operan puede ser el aumento de la informalidad —por ejemplo, bajo capital humano que reduce el costo de oportunidad del autoempleo, o la corrupción que disminuye los incentivos para cumplir las regulaciones—, pero esto no es aparente de los resultados reportados en el gráfico 6.9.

Evidencia empírica sobre la destrucción creadora en la Región América Latina y el Caribe

Los argumentos sobre los efectos dinámicos negativos de la informalidad, anteriormente planteados, deberían llevar a esperar un proceso de evolución industrial menos vibrante en los países en desarrollo que en los países industriales —un proceso que se debería reflejar en una alta dispersión de la productividad y una más baja rotación de empresas. La evidencia, sin embargo, sugiere que la distancia promedio a la “frontera” de tecnologías de producción es semejante en los estudios de países en desarrollo y de la OCDE, con niveles promedio de eficiencia técnica equivalentes a cerca de 60%-70% de la correspondiente a las mejores prácticas (Tybout, 2000). Estas medidas, debe notarse, generalmente están basadas en datos que excluyen microempresas y empresas unipersonales de baja productividad, así que probablemente subestiman la dispersión de la productividad.

En cuanto a la evidencia sobre las tasas de creación y destrucción de empresas y de trabajo, la evidencia acerca de si es más

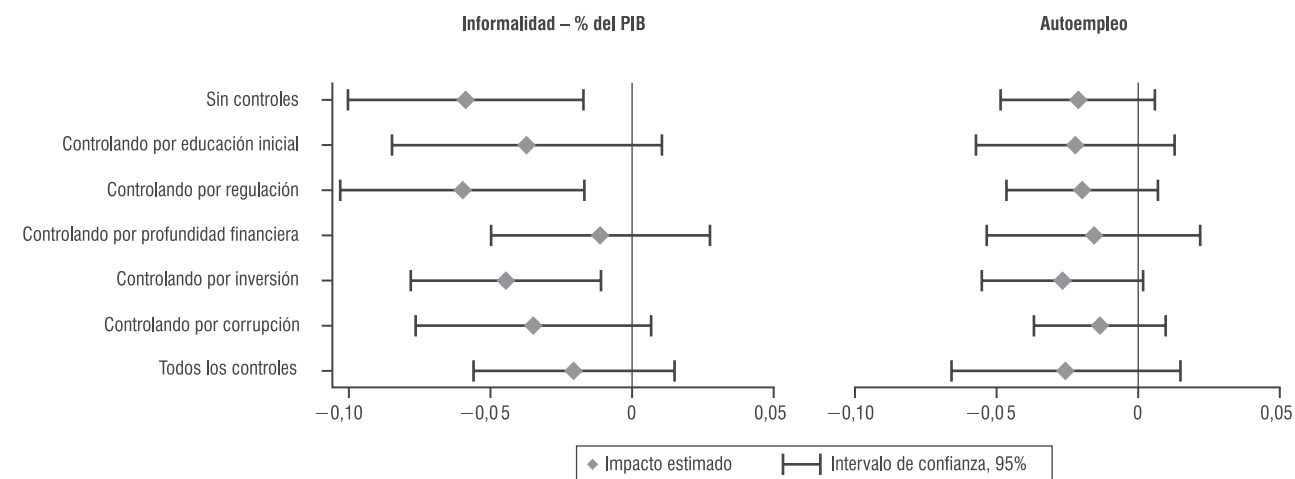
baja o similar en los países menos desarrollados es ambigua. Roberts y Tybout (1997) muestran que las tasas de rotación de las empresas y las participaciones en el mercado de los entrantes recientes al sector formal son sorprendentemente grandes en los países en desarrollo, tales como Chile y Colombia. Pero estos resultados no constituyen necesariamente evidencia de que el proceso de destrucción creativa, inicialmente descrito por Joseph Schumpeter, esté vivo y en buena salud en estos países, en la medida en que las tasas altas de rotación observadas pueden ser el resultado de una alta inestabilidad macroeconómica y de la preponderancia de pequeñas empresas —que tienen intrínsecamente tasas más altas de fracaso. Así, cuando se corrige por la inestabilidad, las tasas de rotación no son mayores en América Latina y el Caribe que en los países industriales. Además, mientras existe evidencia de que los nuevos entrantes en Chile y Colombia son ligeramente más eficientes que las empresas existentes y que las nuevas empresas de baja productividad tienden a cerrar rápidamente, se encuentra que el impacto de este proceso en la productividad general es relativamente pequeño.

Efectos de la informalidad al nivel de la empresa

Como se hace evidente en el gráfico 6.10, las empresas que informan haber iniciado operaciones sin registrarse formalmente —al menos inicialmente— muestran, en promedio, mucho más bajos niveles de producción por trabajador, aun después de controlar por tamaño de la empresa, tiempo en el negocio, sector y región. Es decir, aquellas que inician de manera informal están claramente en el fondo de la distribución de productividad de las industrias y regiones correspondientes. La diferencia en la productividad la-

GRÁFICO 6.9

Impacto estimado de la informalidad sobre el crecimiento



Fuentes: Cálculos de los autores a partir de Barro y Lee, 2000; Instituto Fraser, 2005; OIT, 2005; Schneider, 2005; y Banco Mundial, 2005.

Nota: La variable dependiente es el crecimiento promedio del PIB *per cápita* durante el período 1990–2003. Todas las regresiones incluyen una constante, *dummies* regionales y el logaritmo del PIB *per cápita* inicial. La educación representa los años promedio de educación de la población mayor de 25 años. La regulación es un índice de la eficiencia regulatoria del Instituto Fraser. La profundidad financiera representa el logaritmo del crédito doméstico privado sobre el PIB en 1990.

boral entre estas empresas y las que siempre han operado formalmente es de 29%, en promedio, para los siete países de América Latina y el Caribe analizados aquí. Los efectos son mayores en Perú (50%) y, mientras son más bajo en los demás países, son estadísticamente significativos en cuatro de los siete países; las excepciones son Uruguay, Panamá y Colombia (no mostrados en el gráfico).¹⁵

Las empresas registradas que informan haber iniciado de modo informal son solamente 6,6% de todas las empresas formales (en la muestra conjunta) y representan apenas 4,3% de las ventas totales y 3,6% del empleo. Así, el aumento en la productividad agregada derivado de excluir hipotéticamente estas empresas de sus sectores —por ejemplo, por una aplicación más estricta de las regulaciones de entrada— sería relativamente pequeño: cerca de 0,8%, en promedio.¹⁶ Sin embargo, en la medida en que la productividad laboral es más alta en las empresas registradas que empezaron de manera informal pero finalmente se registraron, que en empresas semejantes que comenzaron de manera informal y nunca se registraron, el impacto potencial en la productividad de hacer cumplir estrictamente las regulaciones de entrada podría ser mucho más grande. Así, por ejemplo, en un escenario hipotético donde todas las microempresas mexicanas informales no registradas con no más de cinco empleados (que representan cerca del 21% del empleo total del país) salieran del mercado debido a una aplicación más estricta de las regulaciones de entrada y asumiendo que el empleo se desplazaría hacia empresas con una ventaja de productividad de 35,5% (basada en el estimativo para México reportado en el gráfico 6.10, que consideramos el límite inferior para el diferencial de productividad entre las empresas formales e informales), el impacto resultante en la productividad agregada podría ser tan grande como del 6%.¹⁷ Por supuesto, éstos son cálculos muy imprecisos y rudimentarios y están orientados únicamente a ilustrar un punto mucho más ge-

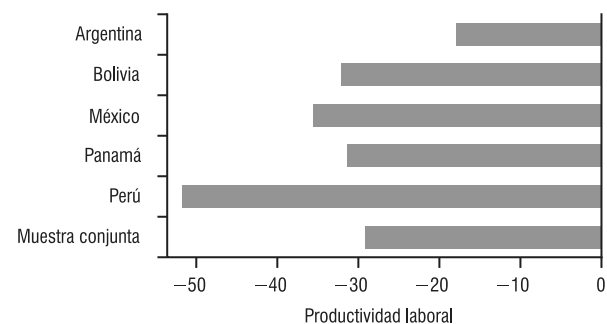
neral —a saber, la posibilidad de que la informalidad esté asociada con más bajos niveles de productividad agregada, lo cual se debe considerar en cualquier análisis de sus costos y beneficios sociales.

La informalidad, sin embargo, también toma la forma de evasión de impuestos y seguridad social entre empresas registradas. En este sentido, sería útil saber cuál sería el impacto de las reducciones marginales en la evasión fiscal en la productividad agregada de las empresas. Con ese propósito, se estima el efecto de la evasión promedio de impuestos y de seguridad social en un sector y región dados sobre el nivel de productividad de las empresas individuales que operan en las áreas correspondientes. Los resultados se presentan en el gráfico 6.11 para la muestra conjunta de siete países. Encontrando que cada 10% de aumento en las tasas promedio de evasión se asocia con reducciones en la productividad laboral y la productividad total de factores de 7% y 10%, respectivamente. Estos efectos no son sujeto de la crítica de una posible causalidad inversa, yendo de la baja productividad de las empresas hacia la alta informalidad de éstas. De hecho, la medida de informalidad se agrega al nivel de industria y región de forma que difícilmente puede estar afectada por la productividad individual de la empresa. Los resultados sugieren que hay potencialmente altas ganancias de productividad que pueden obtenerse de aumentar el nivel de cumplimiento de las regulaciones fiscales y de seguridad social.

Una mayor evidencia acerca de la presencia de una relación causal entre la informalidad y el desempeño de la empresa se ha obtenido utilizando datos de encuestas de microempresas. En el caso de México, Fajnzylber, Maloney y Rojas (2006c) muestran que las microempresas que informan pagar impuestos exhiben niveles más altos de rentabilidad, aun después de controlar por tamaño de empleo y del capital. Este resultado es firme al uso de técnicas de estimación que controlan por el impacto de las características no observadas, personales y de la empresa —por ejemplo, la habilidad administrativa— que pueden afectar la decisión de formalizar la empresa y su desempeño. Cuantitativamente, encontramos que las empresas que pagan impuestos exhiben niveles entre 15% y 60% más altos de productividad, dependiendo del método de estimación y de la variable de desempeño utilizada —bien sea los ingresos de la empresa como se reportan en las encuestas detalladas de microempresas o el ingreso por autoempleo reportado en la Encuesta Mexicana del Empleo (gráfico 6.12). Adicionalmente, hay evidencia de que los propietarios de empresas formales tienen menor probabilidad de salir del mercado.

Uno de los canales a través de los cuales la formalidad puede aumentar el desempeño de las empresas es facilitar el acceso a los mercados de factores y productos. Cull, McKenzie y Woodruff (2007) muestran que el acceso al crédito entre las empresas pequeñas de comercio detallista en México es mucho más alto entre las empresas formalmente registradas. Mientras esta correlación podría reflejar la presencia de rasgos no observados, personales y de la empresa, ligados tanto a la formalidad como al acceso al crédito, ésta es también consistente con el hecho de que la informalidad reduce el acceso de las microempresas a los créditos formales. Así, por ejemplo, si los microprestamistas hacen del registro

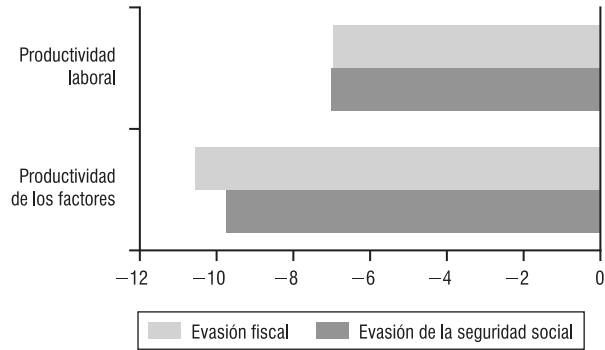
GRÁFICO 6.10
Impacto estimado de la informalidad sobre la productividad laboral (%)



Fuente: Cálculos de los autores, utilizando la Base de datos de la Encuesta Empresarial del Banco Mundial.

Nota: El gráfico reporta los coeficientes sobre los indicadores de formalidad en regresiones del logaritmo de la producción por trabajador en una *dummy* que representan no haberse registrado formalmente al momento de iniciar, controlando por número de empleados, tiempo en el negocio y *dummies* para sector y región.

GRÁFICO 6.11
Efectos de un aumento del 10% en la evasión de impuestos y de la seguridad social al nivel de industria o región sobre la productividad individual de las empresas



Fuente: Cálculos de los autores, utilizando la base de datos de la Encuesta Empresarial del Banco Mundial.
Nota: El gráfico reporta los coeficientes sobre indicadores de formalidad en una regresión que controla por el tamaño del empleo, el tiempo en el negocio, los inventarios de capital fijo (en regresiones de TFP) y *dummies* para sector y región, utilizando una muestra conjunta de siete países.

formal un requisito para otorgar préstamos, la formalización podría permitir que las microempresas que tienen restricciones de crédito exploten los grandes retornos a la inversión que han sido estimados por Cull y coautores —entre 20% y 33% por mes para inversiones de cerca de US\$140, utilizando datos de un experimento aleatorizado.

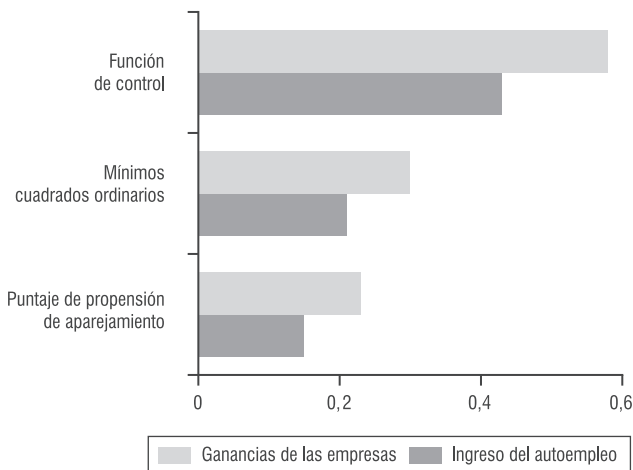
Para Brasil, también se ha obtenido evidencia consistente con algunos de los hallazgos para México, sobre la base de aumentos

exógenos en las tasas de formalidad asociadas con la introducción de un sistema simplificado del impuesto y registro para empresas micro y pequeñas (el mencionado *Simple*). De hecho, estimativos econométricos que aprovechan los cambios en los incentivos para formalizarse, introducidos por este programa, muestran que el programa incrementó apreciablemente el acceso al crédito entre empresas elegibles y alteró la cantidad y composición de la inversión hacia proyectos más grandes y de más largo plazo (Monteiro y Assunção 2006). Adicionalmente, Fajnzylber, Maloney y Rojas (2006a) muestran que incrementos en la formalidad, determinados por el programa *Simple*, están asociados con un uso más alto del trabajo remunerado, mayores niveles de intensidad del capital y mayor productividad laboral y total de los factores. En particular, se ha estimado que aumentos en las tasas de registro de las microempresas que se pueden atribuir al programa *Simple*, están asociados a un incremento del 5% en el empleo remunerado, un crecimiento del 15% en la productividad total de los factores y un incremento del 35% en la productividad del trabajo (gráfico 6.13). Sin embargo, al menos en el contexto brasileño sólo una pequeña fracción de los efectos incrementadores del ingreso asociados con la formalidad se puede atribuir a un mayor acceso para los mercados de crédito y ayuda técnica proporcionada por el gobierno. En contraste, la mayor disposición de las empresas formales para operar fuera de un lugar fijo es responsable del aumento de hasta 50% en los ingresos entre las microempresas formales, y por la tercera parte del aumento correspondiente de la productividad total de los factores.

Conclusiones

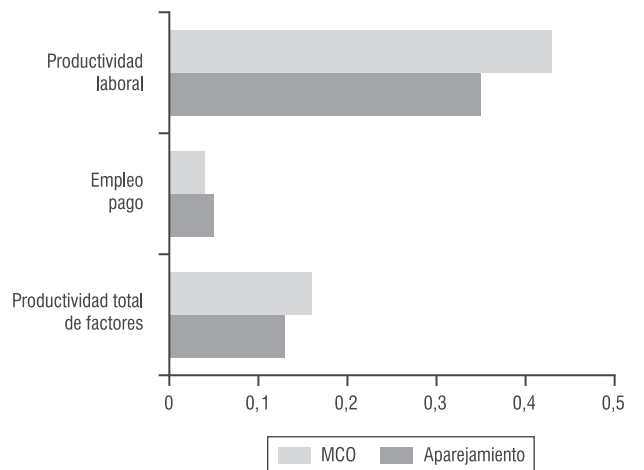
La evidencia empírica acerca del efecto negativo de la informalidad sobre el crecimiento en conjunto no es conclusiva, como quiera

GRÁFICO 6.12
Diferencia de productividad entre microempresas mexicanas que pagan impuestos y empresas informales con similares características



Fuente: Fajnzylber, Maloney y Rojas, 2006c.

GRÁFICO 6.13
Efectos de productividad y de empleo remunerado de un incremento exógeno en la formalidad producido por el programa Simple en Brasil



Fuente: Fajnzylber, Maloney y Rojas, 2006a.

que la informalidad tiende a perder significancia cuando se controla por otros determinantes estándar del crecimiento. Esto, sin embargo, se puede deber al hecho de que es probable que también varios de estos determinantes aumenten la informalidad —por ejemplo, bajos niveles de capital humano o de calidad institucional que llevan a un crecimiento más bajo y a una informalidad más alta— y es difícil separar sus efectos directos de crecimiento de aquellos que operan fundamentalmente a través de sectores informales más grandes.

La evidencia microeconómica empírica, por otro lado, es todavía bastante limitada debido a las dificultades econométricas asociadas con la distinción de los efectos de una productividad baja sobre la informalidad (*ver* capítulo 5), de los efectos inversos que operan desde la informalidad hacia la productividad. Sin embargo, la evidencia disponible sugiere que se pueden derivar ganancias considerables de eficiencia de la transferencia de producción desde empresas informales de baja productividad hacia sus pares formales más productivas. De manera análoga, la evidencia indica que las preocupaciones asociadas con posibles externalidades negativas generadas por altos niveles de evasión fiscal y de seguridad social pueden ser bien justificadas, en la medida en que las empresas que operan en industrias y regiones caracterizadas por altos niveles de subreporte de ventas y empleo muestran más bajos niveles de productividad del trabajo y el total de los factores. Adicionalmente, hay evidencia que indica que los aumentos exógenos en la formalidad se asocian con un mejor desempeño de las empresas, los cuales pueden, en principio, traducirse en mayores tasas de crecimiento económico.

En este contexto, el interés de los decisores de política y de los profesionales del desarrollo en el diseño de políticas y programas que faciliten la formalización de pequeñas empresas y aumenten el cumplimiento de las regulaciones por parte de las empresas más grandes parece ser bien justificado. En particular, el hecho de que los esfuerzos para disminuir las cargas regulatorias se han vuelto recientemente muy populares no es sorprendente. Las regulaciones complicadas y los requisitos burocráticos costosos son de hecho un determinante importante de la informalidad que puede crear barreras para aumentar la actividad empresarial formal. Un desafío que los gobiernos enfrentan en este sentido es el de evaluar sus regulaciones existentes y nuevas para determinar en qué medida son justificadas por los intereses públicos, asociados, por ejemplo, con la protección de la seguridad pública y el ambiente. Enfrentar este desafío puede requerir comprensivas evaluaciones regulatorias orientadas a distinguir las regulaciones relevantes de las anacrónicas, así como para identificar aquellas que reflejan los intereses privados antes que los públicos y que podrían representar barreras importantes a la formalización. Ejemplos de tales iniciativas incluyen las revisiones regulativas nacionales, tales como las implementadas en las economías líderes en transición.¹⁸

De manera similar, muchos países en desarrollo están ahora empeñados en reducir el tiempo y el costo necesarios por parte de los negocios para obtener los diferentes permisos y licencias determinadas por el gobierno.¹⁹ De hecho, aun las regulaciones bien diseñadas y legítimas pueden crear barreras a la formalización si

no se hacen cumplir adecuadamente o son mal administradas, creando excesivos costos e incertidumbre para los negocios privados. Por tanto, un enfoque complementario para reducir la informalidad de las empresas —que se puede buscar paralelamente a las reformas regulatorias— es la implementación de programas de simplificación administrativa orientados a reducir los costos de transacción asociados con la operación de negocios legítimos. Las tecnologías basadas en internet y oficinas que atienden todas las regulaciones pueden ser herramientas efectivas para implementar tales programas, aunque su eficacia puede ser enormemente incrementada si se utilizan en conjunto con estudios comprensivos y revisiones de los procesos administrativos existentes.

Se argumenta, sin embargo, que aunque la eliminación de regulaciones innecesarias y la reducción de papeleo excesivo pueden contribuir a reducir el tamaño del sector informal, estas acciones no deben ser el foco exclusivo de los decisores de política involucrados en el logro de este objetivo. De hecho, los costos del cumplimiento de las regulaciones son solamente uno entre varios factores que pueden afectar las decisiones sobre la formalidad. En particular, para atraer más empresas hacia la economía formal, es crucial incrementar los beneficios potenciales del cumplimiento de las regulaciones. Esto implica facilitar la habilidad de las empresas micro y pequeñas para aprovechar los mercados formales de crédito y mejorar en la provisión de servicios de desarrollo de los negocios y de capacitación, disponibles para las empresas formales. Adicionalmente, es importante facilitar el acceso a los mercados de productos a través de oportunidades en las compras del Estado y programas de desarrollo de proveedores, orientados a aumentar los enlaces con empresas privadas más grandes. Otras maneras de incrementar los beneficios de la formalidad incluyen el mejoramiento de la calidad de los servicios legales disponibles para las pequeñas empresas y la creación de mecanismos para proporcionar información a empresarios que desean formalizar sus negocios, incluyendo servicios de consejería sobre impuestos y regulaciones, así como información acerca de servicios financieros y no financieros disponibles para ellos.

En términos generales, parece ser necesario un enfoque más amplio e integrado para desplazar los incentivos de una gran proporción de empresas informales hacia la formalidad. Es probable que tal enfoque tenga que combinar recompensas (por ejemplo, más bajos costos de formalización, mejores y más eficientes servicios del gobierno y mejor acceso a los servicios provistos por el mercado y el gobierno a las empresas formales), con castigos (tales como mayor aplicación de las leyes por parte del gobierno y un mayor costo esperado de ser detectado). Además, como se plantea más adelante en este informe, es crucial que la promulgación y la aplicación de las regulaciones se perciban como justas, en la medida en que este factor es vital para mantener la “moral tributaria” y aumentar el cumplimiento de las regulaciones.

Sin embargo, es probable que la combinación correcta de políticas varíe entre países y en el tiempo, dependiendo de la importancia relativa de los varios determinantes de la informalidad. Además, se deben tener en cuenta otros aspectos de política pública, incluyendo aquéllos relacionados con las consecuencias

sociales de reducir drásticamente el tamaño del sector informal, el cual, al menos en América Latina, es actualmente responsable de una gran proporción del empleo y de las oportunidades de generación de ingresos para los hogares pobres. En otras palabras, las políticas orientadas a reducir la informalidad de las empresas se deben considerar en conjunto con los temas de mercados laborales y de protección social, asociados con la posibilidad de que grandes contingentes de trabajadores anteriormente informales tengan que desplazarse hacia otros segmentos del mercado laboral.

Notas

1. Como en el estudio de Djankov *et al.* (2003), dejamos fuera del alcance de este capítulo aquellas “empresas subterráneas” dedicadas a actividades criminales.

2. Como quiera que las empresas son comprensiblemente reacias a revelar información con respecto a la evasión de impuestos y a la seguridad social, así como los pagos informales a funcionarios corruptos, las preguntas correspondientes de la encuesta están redactadas en términos de las prácticas de “empresas típicas en el área de negocios del establecimiento”. Ésta es una aproximación estándar tomada para medir la prevalencia de la corrupción, utilizada, por ejemplo, por Johnson *et al.* (2000). Nótese también que el gráfico 6.1 muestra los porcentajes simples entre empresas.

3. Los altos niveles de evasión fiscal en Brasil son, hasta cierto punto, desconcertantes en la medida en que los ingresos fiscales en ese país han aumentado considerablemente en los últimos años, alcanzando el 34% del PIB en 2002, determinados en parte por mejoras en la eficiencia de la administración fiscal. Sin embargo, respectivamente, 40% y 25% de los ingresos fiscales federales vienen de una cascada de impuestos indirectos y de contribuciones de seguridad social y otros impuestos a la nómina, que las empresas, como sugieren los datos de la encuesta, parecen ser bastante exitosas en evadir.

4. Las variables de control son aquéllas descritas en el cuadro 6.1.

5. De Soto (1989) es la referencia original sobre los enlaces entre las regulaciones gubernamentales y la informalidad. En su encuesta sobre el tema, Schneider y Enste (2000) enumeran los impuestos, las contribuciones a la seguridad social y la intensidad de las regulaciones (incluyendo la de los mercados laborales) entre las causas principales para el crecimiento en la “economía subterránea”. Loayza (1996) ofrece un modelo teórico que ilustra estos efectos y proporciona evidencia empírica que apoya la hipótesis para América Latina. La evidencia adicional entre países acerca de los enlaces entre las cargas fiscales y regulatorias y el tamaño del sector informal es proporcionado por Botero *et al.* (2003), Djankov *et al.* (2002) y Loayza, Oviedo y Servén (2005).

6. Las encuestas se realizaron en el contexto de los proyectos de simplificación administrativa municipal apoyados por la Corporación Financiera Internacional.

7. En el modelo teórico propuesto por Sarte (2000), por ejemplo, los cambios en los costos fijos de entrar al sector formal no afectan el nivel de informalidad—su efecto no es restrictivo—, cuando el costo de operar de manera informal es relativamente bajo.

8. Las bases de datos han sido expandidas y actualizadas anualmente por el proyecto Banco Haciendo Negocios del Banco Mundial.

9. Loayza y Rigolini (2006) utilizan las siguientes medidas empíricas para las variables ya mencionadas: los índices de crédito, trabajo y flexibilidad regulatoria del Instituto Fraser; el índice de Ley y Orden de

la Guía Internacional de Riego País y la razón entre los gastos públicos y el PIB.

10. El índice de regulaciones en los mercados de bienes es una combinación de índices de regulaciones en las áreas de entrada de las empresas, barreras arancelarias, mercados financieros, cumplimiento de los contratos y bancarota.

11. Un punto relacionado, planteado por Schneider y Enste (2000), es que los sistemas tributarios complejos pueden hacer que la evasión legal de impuestos en la economía oficial sea más rentable y así crear desincentivos para la informalidad. Como resultado, las reformas fiscales que combinan más bajas tasas de impuestos y sistemas tributarios más sencillos, pueden no necesariamente llevar hacia sectores informales más pequeños; la reforma austriaca de 1989 se menciona como un ejemplo.

12. Dentro de las manufacturas, la industria de alimentos y bebidas exhibe los niveles más altos de la evasión, aun después de controlar por características de la empresa y el sector.

13. Para detalles adicionales, ver González (2006).

14. La relación sigue siendo débil al cambiar el período de referencia de 1990-2003 a 1999-2003 o cuando se usan promedios de cinco años para el período 1980-2004. Cuando los estimativos macroeconómicos de la informalidad son de corte transversal, las regresiones con promedios de cinco años solamente se pueden realizar para el autoempleo.

15. Vale la pena notar que los efectos estimados para la mayoría de los países se basan en un número importante de empresas que inicialmente eran informales: entre 5% y 14% de todas las empresas, o 355 en la muestra conjunta, 72 en Argentina, 72 en Bolivia, 66 en México y 104 en Colombia. Nuestros estimativos son sin duda más débiles en Panamá, Perú y Uruguay, donde son, respectivamente, 9, 20 y 12 de estas empresas (entre 2% y 3% del total).

16. Esto es asumiendo que la proporción de empleo de las empresas inicialmente informales es tomada por sus competidores, lo cual, según nuestras estimaciones, representa una ventaja de productividad de 29% (gráfico 6.9).

17. Este supuesto es susceptible a la crítica de que, como se discutió al inicio de la sección, las microempresas informales tienden a localizarse en industrias donde las pérdidas de eficiencia asociadas con una baja escala de producción se minimizan. Adicionalmente, se debe anotar que asumimos que todas las personas que trabajan en empresas informales encontrarían empleo en empresas formales. Hemos basado la proporción estimada del empleo de las microempresas informales sobre datos referentes a tasa de registro de la Encuesta Nacional de Micronegocios—27,5% de empresas unipersonales y 62,7% de empresas entre dos y cinco trabajadores— y en la Encuesta Nacional de Empleo Urbano—estimativos basados en las proporciones de empleo y las empresas en esos rangos de tamaños— respectivamente, 15,3% y 27,5%.

18. Ver Djankov *et al.* (2003) para una descripción de revisión de las regulaciones en Hungría en 1995-98.

19. Ver los informes del proyecto Haciendo Negocios del Banco Mundial, para revisiones globales de las reformas a nivel de país y algunos ejercicios de patrones de comparación.

Referencias

- Almeida, R. y P. Carneiro. 2005. “Enforcement of Labor Regulation, Informal Labor, and Firm Performance”. Documento de trabajo sobre investigación de políticas 3756, Banco Mundial, Washington, DC.
- Banco Mundial. 2005. *World Development Indicators*. Disponible en: <http://www.worldbank.org>.

- Barro, R. y J.-W. Lee. 2000. "International Data on Educational Attainment: Updates and Implications". Documento de trabajo 42, Center for International Development, Harvard University, Cambridge, MA.
- Botero, J., S. Djankov, R. La Porta, F. López-de-Silanes y A. Shleifer. 2003. "The Regulation of Labor". *Quarterly Journal of Economics* 119 (4): 1339-82.
- Bruhn, M. 2006. "License to Sell: The Effect of Business Registration Reform on Entrepreneurial Activity in México". Fotocopia. Massachusetts Institute of Technology, Cambridge, MA.
- Capp, J., H. Elstrodt y W. Jones, Jr. 2005. "Reining in Brasil's Informal Economy". *McKinsey Quarterly*. Disponible en <http://www.mckinseyquarterly.com>.
- CIEN (Centro de Investigaciones Económicas Nacionales). 2006. *Economía informal: superando las barreras de un Estado excluyente*. Ciudad de Guatemala, Guatemala.
- Cull, R., D. McKenzie y C. Woodruff. 2007. "Experimental Evidence on Returns to Capital and Access to Finance in México". Fotocopia. Banco Mundial, Washington, DC.
- Cunha, B. 2006. "Informality, Productivity and Growth". Fotocopia. Banco Mundial, Washington, DC.
- De Soto, H. 1989. *The Other Path: The Invisible Revolution in the Third World*. Nueva York: Basic Books.
- Djankov, S., R. La Porta, F. López-de-Silanes y A. Shleifer. 2002. "The Regulation of Entry". *Quarterly Journal of Economics* 117 (1): 1-37.
- Djankov, S., I. Lieberman, J. Mukherjee y T. Nenova. 2003. "Going Informal: Benefits and Costs". En: *The Informal Economy in the EU Accession Countries*, ed. B. Belev. Sofia, Bulgaria: Center for the Study of Democracy.
- Elstrodt, H., P. Lenero y E. Urdapilleta. 2002. "Micro Lessons from Argentina". *McKinsey Quarterly* 2: 1-8.
- Fajnzylber, P., W. F. Maloney y G. V. Montes Rojas. 2006a. "Does Formality Improve Microempresas Performance? Quasi-experimental Evidence from the Brazilian Simples Program". Fotocopia. Banco Mundial, Washington, DC.
- . 2006b. "Microempresario Dynamics in Developing Countries: How Similar Are They to Those in the Industrialized World? Evidence from México". *World Bank Economic Review* 20 (3): 389-419.
- . 2006c. "Releasing Constraints to Growth or Pushing on a String? The Impact of Credit, Training, Business Associations and Taxes on the Performance of Mexican Microempresas". Documento de trabajo sobre investigación de políticas 3807, Banco Mundial, Washington, DC.
- Farrell, D. 2004. "The Hidden Dangers of Informal Economy". *McKinsey Quarterly* 3: 27-37.
- Fraser Institute. 2005. "Economic Freedom of the World: Annual Report". Disponible en <http://www.fraserinstitute.ca>.
- Friedman, E., S. Johnson, D. Kaufmann y P. Zoido-Lobaton. 2000. "Dodging the Grabbing Hand: The Determinants of Unofficial Activity in 69 Countries". *Journal of Public Economics* 76: 459-93.
- González, D. 2006. "Regímenes especiales de tributación para pequeños contribuyentes en América Latina". Fotocopia. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC.
- Johnson, S., D. Kaufmann, J. McMillan y C. Woodruff. 2000. "Why Do Firms Hide? Bribes and Unofficial Activity after Communism". *Journal of Public Economics* 76: 495-520.
- Johnson, S., D. Kaufmann y A. Shleifer. 1997. "The Unofficial Economy in Transition". *Brookings Papers on Economic Activity* 2: 159-239.
- Kaplan, D., E. Piedra y E. Seira. 2006. "Are Burdensome Registration Procedures an Important Barrier on Firm Creation? Evidence from México". Fotocopia. Instituto Tecnológico Autónomo de México, Ciudad de México.
- Kenyon, T. y E. Kapaz. 2005. "Rising Informality: Reversing the Tide". Viewpoint Series Note 301, Private Sector Development, Banco Mundial, Washington, DC.
- Levenson, A. y W. Maloney. 1998. "The Informal Sector, Firm Dynamics and Institutional Participation". Documento de trabajo sobre investigación de políticas 1988, Banco Mundial, Washington, DC.
- Loayza, N. 1996. "The Economics of the Informal Sector: A Simple Model and Some Evidence from Latin America". *Carnegie-Rochester Conference Series on Public Policy* 45: 129-62.
- Loayza, N., A. M. Oviedo y L. Servén. 2005. "The Impact of Regulation on Growth and Informality—Cross-country Evidence". Documento de trabajo sobre investigación de políticas 3263, Banco Mundial, Washington, DC.
- Loayza, N. y J. Rigolini. 2006. "Informality Trends and Cycles". Documento de trabajo sobre investigación de políticas 4078, Banco Mundial, Washington, DC.
- McKenzie, D. J. y C. Woodruff. 2006. "Do Entry Costs Provide an Empirical Basis for Poverty Traps?" *Economic Development and Cultural Change* 55 (1): 3-42.
- Monteiro, J. C. M. y J. J. Assunção. 2006. "Outgoing the Shadows: Estimating the Impact of Bureaucracy Simplification and Tax Cut on Formality and Investment". Fotocopia. Department of Economics, Pontificia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Brasil.
- OIT (Organización Internacional del Trabajo). 2005. *Labor Statistics*. Disponible en <http://laborsta.ilo.org/>.
- Palmade, V. 2005. "Rising Informality". Viewpoint Series Note 298, Private Sector Development, Banco Mundial, Washington, DC.
- Rauch, J. E. 1991. "Modelling the Informal Sector Formally". *Journal of Development Economics* 35: 33-47.
- Roberts, M. J. y J. R. Tybout, eds. 1997. *Industrial Evolution in Developing Countries: Micro Patterns of Turnover, Productivity, and Market Structure*. Washington, DC: Banco Mundial.
- Sarte, P.-D. G. 2000. "Informality and Rent-seeking Bureaucracies in a Model of Long-run Growth". *Journal of Monetary Economics* 46 (1): 173-97.
- Scarpetta, S. y T. Tresselt. 2004. "Boosting Productivity via Innovation and Adoptions of New Technologies: Any Role for Labor Market Institutions?" Documento de trabajo sobre investigación de políticas 3273, Banco Mundial, Washington, DC.
- Schneider, F. 2005. "Shadow Economies around the World: What Do We Really Know?" *European Journal of Political Economy* 21 (3): 598-642.
- Schneider, F. y D. H. Enste. 2000. "Shadow Economies: Size, Causes, and Consequences". *Journal of Economic Literature* 38 (1): 77-114.
- Schneider, F. G. y R. Klinglmaier. 2004. "Shadow Economies around the World: What Do We Really Know?" Documento de trabajo 1167, Center for Economic Studies and the Ifo Institute, Munich.
- Tybout, J. 2000. "Manufacturing Firms in Developing Countries: How Well Do They Do, and Why?" *Journal of Economic Literature* 38 (1): 11-44.

CAPÍTULO 7

Informalidad, protección social y políticas contra la pobreza

RESUMEN: Mientras que los trabajadores del sector formal con frecuencia tienen acceso a generosos paquetes de seguridad social, los trabajadores del sector informal generalmente tienen un acceso más limitado a instrumentos de manejo del riesgo. Como resultado de las preocupaciones sobre las grandes brechas en cobertura, varios países han creado o ampliado los programas no contributivos de asistencia para intentar reducir dicha brecha, especialmente entre los pobres. Aunque existe una racionalidad clara en pro de la intervención pública, las debilidades en el diseño e implementación de muchos programas agravan la carencia de acceso de la gente a los programas de protección e incentiva la informalidad. Se requiere un rediseño de muchos programas existentes para garantizar una protección social efectiva para los ciudadanos. En el largo plazo, este rediseño debería incluir una 'cobertura esencial' en salud independiente de la vinculación laboral de la persona y que sea financiada mediante impuestos. También debería incluir pensiones de "prevención de la pobreza", dirigidas hacia los ancianos pobres, junto con mecanismos de aborro individual que tengan compatibilidad de incentivos, como eje para suavizar el consumo durante su ciclo de vida. La implementación exitosa de esta agenda requerirá medidas de corto y mediano plazos que mejoren el diseño y la eficiencia de los sistemas de protección social de los países.

LOS CAPÍTULO ANTERIORES SE HAN ENFOCADO EN CARACTERIZAR tanto el sector informal del mercado laboral en América Latina y el Caribe como sus trabajadores. En dicha caracterización, una definición relaciona la informalidad con la ausencia de cobertura de los programas tradicionales de seguridad social —principalmente aseguramiento en salud y pensiones y otros beneficios que con frecuencia están disponibles para los trabajadores de acuerdo con su contrato laboral. Este capítulo profundiza en el otro lado de la moneda de la informalidad, desde la perspectiva de los trabajadores de la región, es decir, del acceso a la protección social. En especial, se examina el nivel de acceso de los trabajadores a la protección social, el papel de la protección social pública —o los mecanismos de manejo social del riesgo; y cómo contribuyen las deficiencias en el diseño de los programas sociales tanto a la persistencia del empleo informal como a un mayor fracaso en proteger a los más vulnerables. Luego, se analiza cómo deberían ser rediseñados los sistemas de protección social de la región, para asegurar que existan incentivos hacia el empleo productivo que sean compatibles con los programas y las necesidades de protección frente a inconvenientes de salud de sus familias, pobreza en la vejez y otro tipo de choques adversos.

Informalidad y protección social: ¿Por qué deberían preocuparse los diseñadores de políticas?

Existen varias definiciones de protección social en el campo de la política social y la reducción de la pobreza. Sin embargo, la protección social se definió comúnmente como un rango de medidas adoptadas por los gobiernos en busca de ayudar a que las personas manejen efectivamente el riesgo —promoviendo seguridad sobre un ingreso básico, protegiendo de choques inesperados (problemas de salud en las familias o bajones económicos), desarrollando y protegiendo el capital humano de los más pobres para fortalecer su capacidad de prosperar en el mercado laboral y/o asegurar el acceso a los servicios básicos de quienes están fuera del alcance de los programas públicos y privados, entre otros. Los programas de protección social se orientan principalmente a ayudar a las personas a prevenir, mitigar y superar sus riesgos. Al hacerlo, los programas bien diseñados e implementados pueden contribuir no sólo al bienestar de los hogares, sino también a la productividad económica en el largo plazo, al crecimiento y al desarrollo. La protección social llega a través de un rango de programas de asistencia o seguridad social (recuadro 7.1).

Casi todos los países latinoamericanos se caracterizan por lo que se conoce como “sistemas truncados de bienestar”. Éstos son sistemas en los que los agentes del sector formal (empleados, empleadores, sector privado y público) han contribuido históricamente a los programas de seguridad social y obtienen, a cambio, cobertura en programas de beneficios multidimensionales –aseguramiento en salud, pensiones para jubilados, aseguramiento para discapacidades y en algunos casos: vivienda, cuidado de los menores y servicios de recreación y deporte. Al mismo tiempo, quienes están fuera del sector formal (en zonas rurales y urbanas) han tenido un acceso mucho más limitado a esta clase de programas o beneficios gubernamentales.

Existen algunos trabajadores que tienen la opción de permanecer fuera del sistema de seguridad social, luego de hacer un análisis implícito de costo-beneficio, mientras otros no tienen esa opción. Por ejemplo, gracias a residir en zonas poco favorables (como áreas rurales remotas) o por no tener la opción de trabajar en el sector formal (sus empleadores no pueden ofrecer beneficios), les es imposible acceder a instrumentos que les permitan

gestionar sus riesgos. Aun aquellos que entran y salen del mercado laboral formal durante su vida laboral pueden encontrar que no son susceptibles de recibir algunos beneficios durante su vida, debido a los criterios de elegibilidad o al diseño del programa social. Ha existido una correlación histórica entre el ingreso y la cobertura en seguridad social y, de manera concomitante, entre el nivel de pobreza y la falta de acceso a los instrumentos de gestión del riesgo. Hay considerable evidencia de que los individuos y las familias emplean un número de estrategias para enfrentar el riesgo con diferentes niveles de éxito. Así, ¿será la falta de acceso a los programas formales de protección social un verdadero problema? La evidencia parece responder que sí, por lo menos en tres frentes. Primero, desde la perspectiva del *bienestar del hogar*:

- Aun siendo pobres, los trabajadores del sector informal se involucran en estrategias privadas de manejo del riesgo y la evidencia sugiere que los hogares son sólo parcialmente exitosos para protegerse contra los efectos empobrecedores

RECUADRO 7.1

Protección social. Fortalecimiento de la capacidad de las personas para administrar el riesgo y promover la productividad de largo plazo, el crecimiento y el desarrollo

Los habitantes de los países en desarrollo enfrentan una variedad de riesgos. Algunos afectan a la totalidad de la población o a grupos considerables de ellos (recesiones económicas, pérdidas en las cosechas, desastres naturales y guerras). Otros únicamente afectan a hogares individuales, como enfermedades, crímenes, pérdida del trabajo. La *protección social* está definida como el conjunto de intervenciones públicas que apoyan a los más pobres y vulnerables de la sociedad y ayuda a los individuos, familias y comunidades a manejar el riesgo de una manera más adecuada para que puedan prevenir, mitigar o superar choques adversos. La protección social pública puede comprometer una variedad de mecanismos (regulación, financiamiento del gobierno, provisión directa de servicios o provisión de transferencias condicionales o incondicionales), orientados a aumentar los mecanismos de manejo del riesgo sin sustituir los existentes entre las familias, comunidades y el mercado. Tales intervenciones complementan las políticas económicas nacionales y apoyan las estrategias de desarrollo humano y reducción de la pobreza.

Las medidas públicas de protección social en América Latina y el Caribe frecuentemente se enmarcan en dos grupos. *Seguridad social* y *Asistencia social*. La seguridad social incluye un conjunto de programas contributivos orientados a amortiguar el impacto de choques inesperados sobre los ingresos/ganancias, la salud y el empleo entre los que están pensiones de vejez, aseguramiento en salud, incapacidad y riesgos profesionales y que ayudan a evitar que las familias queden en situación de pobreza. Por su parte, la asistencia social incluye aquellas redes de seguridad no contributivas, tales como asistencia a discapacitados e indigentes y transferencias en dinero para que las personas puedan superar la pobreza

temporal o crónica en diferentes momentos de su vida y/o puedan fortalecer sus capacidades para lograr mayores estándares de vida. Los programas de protección social bien diseñados pueden compensar la ausencia de mercados de seguros y otros medios existentes para enfrentar los riesgos y, en consecuencia, crean oportunidades de inversiones más productivas entre los pobres y, a la vez, mayores ingresos. Además, algunas redes de seguridad –como las ‘transferencias condicionadas’ en las cuales se hacen pagos sujetos a las inversiones que hagan los hogares en la educación y la salud de los hijos– proveen tanto un ingreso en el corto plazo como el fortalecimiento de las inversiones en capital humano de los hijos en el largo plazo (educación, salud, bienestar y productividad).

En la gestión del riesgo también son importantes las políticas laborales que afectan la naturaleza y extensión de los riesgos enfrentados por los trabajadores, puesto que proveen esquemas como las pensiones, el aseguramiento en salud y también generan oportunidades para la capacitación técnica, de manera que la gente pueda acceder a empleos mejor remunerados. Los sistemas de salud pública en los países en desarrollo a menudo funcionan como una red de aseguramiento, al ofrecer servicios de salud subsidiados a los pobres y a quienes carecen de éstos. De la misma manera, si las instituciones financieras funcionan adecuadamente, el acceso a los servicios financieros también puede contribuir a la gestión que los hogares hacen del riesgo, como un complemento a los programas públicos de protección social.

Fuente: de Ferranti *et al.* 2000; Banco Mundial 2001, 2003b.

de los choques inesperados, causados por enfermedad, incapacidad, desempleo o pérdida del ingreso en la vejez.

- Los hogares pobres y en riesgo de pobreza, generalmente, son más vulnerables porque tienen a su disposición menos activos y/o instrumentos para enfrentar el riesgo. Desde luego, el acceso inadecuado a los instrumentos para gestionar el riesgo puede llevar a que los hogares intenten seguir actividades perjudiciales, por ejemplo, al retirar a sus hijos del colegio, puesto que con ello les será más difícil escapar de la pobreza y les convierte en pobres de manera permanente

Segundo, desde la *perspectiva societaria*:

- Una creciente cuerpo de evidencia indica que, además de los efectos adversos al bienestar, tener demasiados riesgos sin asegurar puede implicar un efecto negativo sobre la productividad y el ingreso al nivel microeconómico (hogares y empresas) y aún al nivel del producto agregado (*ver*, por ejemplo, Ravallion 2003).
- La incapacidad de cubrir las pérdidas provenientes de choques inesperados, sobre la salud o el ingreso, puede imponer costos externos sobre la sociedad. Ciertamente, la existencia de externalidades junto con otras fallas de mercado (por ejemplo, fallas de información) provee una justificación poderosa para la intervención pública.

Finalmente, desde la perspectiva del sistema de protección social, los ‘sistemas de bienestar truncados’ en América Latina y el Caribe han llevado a pérdidas de los ahorros y a ineficientes instrumentos de socialización del riesgo, como consecuencia de la ausencia de economías de escala.

Parcialmente en respuesta a las preocupaciones sobre el estado de bienestar truncado y parcialmente debido a las presiones políticas asociadas con la democratización, durante la década pasada varios países en la región han aumentado o expandido los programas focalizados de reducción de la pobreza y los de asistencia no contributivos, para ayudar a reducir la brecha en cobertura. Estos programas han contribuido al bienestar de los pobres de diferentes maneras y algunos de ellos han traído sus propios desafíos desde la perspectiva del mercado laboral. Como se discute más adelante los problemas en el diseño de los programas de protección social pueden ayudar a generar incentivos adversos en el mercado laboral, al estimular la informalidad y al impedir una protección adecuada a las personas. También pueden aparecer efectos adversos sobre la productividad económica y el crecimiento.¹

El diseño de la protección social –tanto el sistema de seguridad social “bismarckiano” tradicional, atado al contrato laboral, como los programas de asistencia no contributivos– parecen haber generado un número de desafíos críticos para asegurar el acceso de la población a los instrumentos adecuados de gestión del riesgo, particularmente entre los pobres. En este contexto, este capítulo

- Revisa el estado y la evolución reciente de los sistemas de protección social en América Latina y el Caribe;

- Examina el papel y los límites de las estrategias privadas para manejar el riesgo y resalta la viabilidad de la intervención pública en la protección social de la región;
- Analiza los retos que enfrentan los encargados de la política al crear instrumentos de manejo del riesgo que sean adecuados y al alcance de los trabajadores formales e informales de la región; y
- Resalta las directivas clave de política requeridas para asegurar que la población de América Latina y el Caribe esté protegida adecuadamente de riesgos básicos.

Para ello, se basa en estudios recientes del Banco Mundial sobre políticas de protección social, fundamentados en el concepto de la gestión social del riesgo y en la economía del aseguramiento.² Los individuos y las sociedades pueden responder de diferentes maneras a la posibilidad de pérdidas económicas asociadas con hechos como enfermedades, incapacidad, o pérdida del ingreso en la vejez, y el concepto de *manejo social del riesgo* organiza las respuestas de las personas en tres amplias categorías: prevención (*ex ante*), mitigación y lucha (*ex post*) (*ver* Holzmann y Jorgensen (2000) y Banco Mundial (2001)). El enfoque comprensivo de aseguramiento³ ofrece una herramienta para determinar cuáles instrumentos de mitigación y medidas preventivas serán las más efectivas, dados el tamaño esperado, la frecuencia y el tamaño de la externalidad de una variedad de pérdidas financieras posibles; este esquema también puede usarse para identificar cuándo la lucha es un curso de acción eficiente, inefectivo o dañino (recuadro 7.2).

El estado de la protección social en América Latina y el Caribe

El estado de bienestar truncado en América Latina y el Caribe se originó de lo que tradicionalmente se ha llamado el modelo de seguridad social “bismarckiano”, que se desarrolló desde el inicio del siglo XX en muchos países. La característica central de este modelo es que la cobertura en seguridad social está atada al tipo de contrato laboral del trabajador. El acceso a seguridad en salud, incapacidad, pensiones, entre otros, se da con el empleo en el sector formal de la economía en lugar de tenerlo por el hecho de ser trabajador (o por virtud de un concepto más inclusivo, como es la ‘ciudadanía’). La financiación de estos beneficios proviene de unas contribuciones obligatorias del trabajador, pagos del empleador y en muchos casos de subsidios del gobierno. En algunos casos, los costos distintos al salario que son asumidos por los empleadores (contribuciones parafiscales) pueden ser muy altos, y de ahí que se vean afectadas las decisiones de formalidad-informalidad de trabajadores y empleadores. En Colombia, que tiene el nivel más alto en la región, los costos no salariales ascienden al 53% de la nómina, seguido de México con un 47% (*ver* Mason *et al.*, por aparecer).

Desde la década de los años ochenta, se dieron una serie de reformas en América Latina y el Caribe –principalmente en pensiones–, en respuesta a las presiones fiscales y a las preocupacio-

RECUADRO 7.2

El esquema comprensivo del aseguramiento. Una pauta para hacer política de protección social

En la teoría clásica, los individuos que enfrentan la posibilidad de pérdidas financieras provenientes de choques adversos pueden asegurarse contra una pérdida o tomar medidas para disminuir la probabilidad de que ésta ocurra. El reto es escoger la conjunción óptima de aseguramiento de mercado, autoaseguramiento y autoprotección. Tanto el aseguramiento de mercado como el autoaseguramiento transfiere ingreso de estados *buenos* a estados *malos*. El aseguramiento de mercado busca hacer solidario el riesgo entre los individuos, compensando diferentes riesgos entre éstos. Cuando el aseguramiento de mercado está disponible, puede comprarse a un precio —la prima de seguro— que refleja el tamaño de la pérdida prospectiva y la probabilidad de ocurrencia del resultado adverso. Por su parte, el autoaseguramiento, esencialmente ahorro familiar o individual, no involucra socialización del riesgo o compensación por riesgos diferenciales. Aunque no tiene un precio explícito puede imputarse del gasto en que incurren las personas para ahorrar o en la privación del consumo. La autoprotección hace referencia a las medidas tomadas por lo individuos para prevenir la ocurrencia de choques adversos y reduce la probabilidad de tener pérdidas y su tamaño. Por simplicidad, la literatura frecuentemente se refiere al aseguramiento del mercado como socialización del riesgo, al autoaseguramiento como ahorro y a la autoprotección como prevención. Cuando los hogares no se aseguran de ninguna de estas maneras se ven forzados a luchar con los costos de las pérdidas ante la aparición de choques inesperados.

El esquema comprensivo de aseguramiento ofrece una orientación acerca de cuáles instrumentos de mitigación y medidas preventivas son más efectivos, dada la frecuencia y el tamaño de la externalidad de una variedad de pérdidas financieras posibles; también se puede usar para identificar cuándo hacer frente es una acción eficiente, ineficiente o dañina. Desde la perspectiva de la protección financiera, cuando las pérdidas son pequeñas y poco frecuentes es más eficiente enfrentarlas que asegurarse. En ese sentido, el aseguramiento completo no es eficiente. Pero a medida que las pérdidas son más frecuentes es más eficiente prevenir para reducir la probabilidad de ocurrencia de pérdidas y ahorrar para cubrir el costo de las mismas. Cuando las pérdidas se hacen menos frecuentes pero aumentan su tamaño es más eficiente socializar el riesgo. Para pérdidas grandes pero poco frecuentes, los hogares también tienen incentivos a prevenir para disminuir la probabilidad de que los choques adversos tengan lugar. Para pérdidas que son frecuentes y de tamaño catastrófico hay poco espacio para que los individuos puedan actuar, y por eso se requiere crear mayores medios de socialización del riesgo.

Cuando el mercado es incapaz de asegurar, se justifica la intervención para asegurar la capacidad de gestión de riesgo por parte de las personas. Los mercados de seguros pueden fallar debido a la naturaleza del riesgo y a problemas de información. De un lado, los individuos pueden carecer de información relevante sobre la naturaleza y el tamaño de los riesgos que enfrentan, lo cual les lleva a demandar instrumentos que son inadecuados; o de otro

lado, problemas de “selección adversa” y “riesgo moral”, conocidos en la literatura de seguros, pueden aumentar el precio de los instrumentos de mitigación del riesgo, dejando a los pobres fuera del mercado o haciendo que los mercados no funcionen. Finalmente el fracaso en el manejo apropiado del riesgo por parte de los individuos puede frecuentemente generar externalidades negativas sobre la sociedad. Por ejemplo en aquellos países donde un número significativo de personas fracasan en asegurarse, los gobiernos enfrentan un dilema en el cual los políticos no pueden rehusarse a dar ayuda cuando un gran número de personas tiene pérdidas y la carga de estas pérdidas es transferida hacia los actuales y futuros contribuyentes. De manera similar, en el caso de la salud, las enfermedades contagiosas sin tratamiento, debido a la falta de aseguramiento, podrían tener efectos negativos considerables en la sociedad. Ciertamente, el grado de externalidad impuesto por los riesgos de salud en la naturaleza de bien público, de muchos tratamientos e intervenciones de salud, presenta una justificación adicional para la necesidad de intervención gubernamental.

El esquema comprensivo de aseguramiento ofrece una orientación para la intervención pública independientemente de las pérdidas bajo consideración (por ejemplo, debido a enfermedad, incapacidad, desempleo o pérdida de ingreso durante la vejez):

- *El gobierno debería proveer (o ayudar a proveer) los instrumentos que el mercado no puede (o no proveerá).* La socialización del riesgo para cubrir algunas pérdidas (por ejemplo, las provenientes de quedar desempleado, el riesgo de la pobreza, desastres y preexistencias de salud con costos considerables) no existe en muchos casos debido a problemas de información. En ese caso, el gobierno puede ayudar dando instrumentos adecuados de socialización del riesgo.
- *El gobierno debería ofrecer (o ayudar al mercado a ofrecer) instrumentos superiores donde sólo estén al alcance los inferiores.* Para riesgos que se cubren de mejor forma con ahorros individuales, los agentes privados podrían recurrir a instrumentos de ahorro “malos” (por ejemplo, propiedad o activos ilíquidos para ahorro preventivo), porque los instrumentos “buenos” (tales como activos financieros diversificados; seguros confiables y formas de ahorro valoradas competitivamente; o el crédito) no están disponibles. Además, los hogares pobres no siempre tienen mucho margen para ahorrar. El gobierno puede intervenir para estimular el desarrollo de instrumentos de ahorro más eficientes a través de una regulación de los mercados de crédito, capitales y seguros, como también proveer subsidios directos para que los hogares muy pobres puedan tener ahorro o deuda.
- *El gobierno debería ayudar a los hogares a construir y a proteger su capital humano.* La inversión en capital humano (educación, higiene y atención primaria y preventiva en salud) puede ser un medio efectivo y poderoso de protección y puede reforzar la capacidad de lucha de las familias. Sin embargo, donde existen restricciones de crédito, los individuos no invierten lo suficiente

en capital humano. Para asegurar el desarrollo apropiado del capital humano, los gobiernos pueden subsidiar las inversiones de los pobres en salud y en educación. Debido a la naturaleza de los choques sobre la salud y a la presencia de externalidades, el gobierno puede apoyar el trabajo para ampliar y fortalecer los instrumentos de socialización del riesgo.

- *Es menos costoso ayudara a los hogares a mitigar las pérdidas que a luchar contra ellas.* Los instrumentos para la socialización del riesgo y el ahorro no siempre están al alcance de las familias. Los recursos para tomar medidas preventivas a menudo son escasos. Cuando los individuos y las familias están restringidos, puede resultar una situación adversa para enfrentar el riesgo. Una mezcla de prevención, socialización del riesgo y ahorro es siempre deseable. Una política efectiva debe siempre dar prioridad a ayudar a que los individuos se aseguren contra el riesgo, a través de la socialización de éste y del ahorro y a disminuir la probabilidad de pérdidas mediante la prevención, antes que simplemente a enfrentar la situación después de un choque.

La intervención del gobierno puede justificarse por las fallas de mercado, pero este enfoque muestra que puede surgir un riesgo de ‘fallo del gobierno’, que puede ocurrir cuando el Estado trata de hacer mucho más en cobertura de lo que los hogares podrían hacer por ellos mismos. Un ejemplo de eso se da cuando se subsidian las pensiones de las clases alta y media o se subsidia el aseguramiento ante hechos frecuentes y poco relevantes (fenómeno común en América Latina y el Caribe). Cuando se quiere abarcar demasiado pueden aparecer situaciones fiscales insostenibles, aun cuando las tasas de cobertura sean bajas. La intervención también puede ser ‘equivocada’, cuando se enfoca en un conjunto errado de instrumentos para el tamaño y la frecuencia de las pérdidas o excluye situaciones clave de asegurar en los programas obligatorios de socialización del riesgo, como altas pérdidas esperadas y con baja probabilidad de ocurrencia.

Fuente: Adaptado de Baeza y Packard 2006; Gill y Ilahi 2000; Gill, Packard y Yermo 2004; y Packard 2006.

nes sobre los bajos niveles de cobertura y el persistente nivel de la economía informal. Lo anterior ha mejorado la sostenibilidad fiscal en varios países pero no ha tenido un efecto directo sobre la cobertura. Como se menciona en el capítulo 1, la cobertura en seguridad social en gran parte de estos países permanece relativamente baja, con pocos avances durante la última década (gráfico 7.1). Desde luego, al examinar los cambios en la cobertura en pensiones entre 1995 y 2004, Rofman y Lucchetti (2006) encuentran que en 9 de 15 países (para los cuales hay datos comparables), las tasas de cobertura han declinado, y en los que ha aumentado, el avance es moderado (Perú).

Como se discute en el capítulo 4, una combinación de factores—macroeconómicos, estructurales y demográficos— parece haber contribuido a estos patrones observados desde inicios de la década pasada.

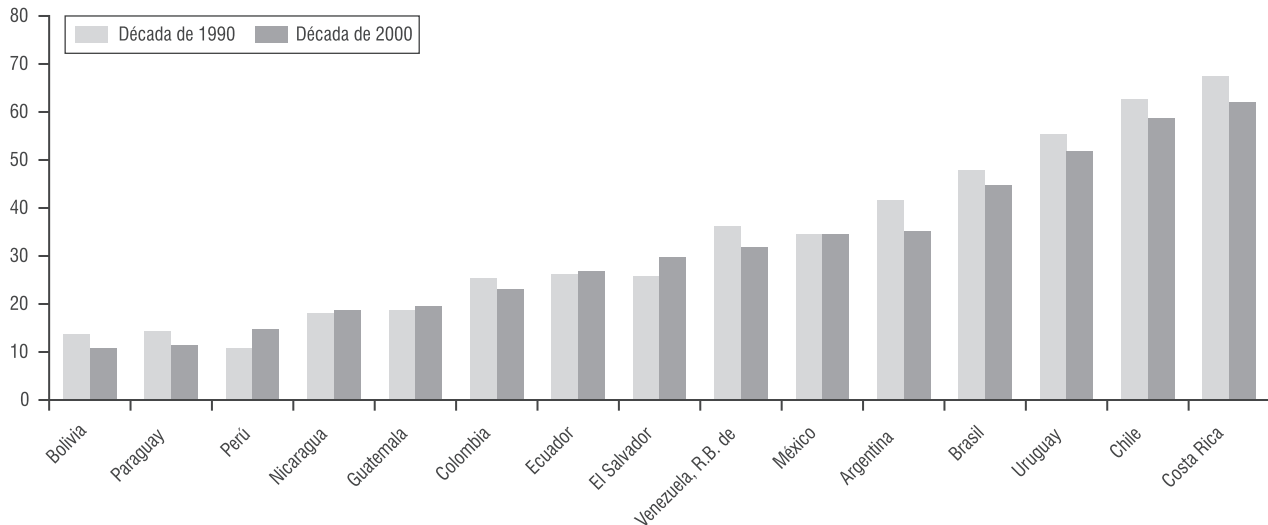
Esto incluye incrementos en las tasas de participación laboral (principalmente de las mujeres) durante la década pasada, crecimiento de los sectores no transables gracias a la apreciación de la moneda a comienzo de los años noventa y un aumento en las rigidez del mercado laboral, al menos en casos como Colombia y Brasil.⁴ Además, las mismas reformas a la seguridad social han disminuido los beneficios percibidos por la afiliación con respecto a su costo. En el caso de las pensiones, por ejemplo, a menudo las reformas ideadas para mejorar la sostenibilidad fiscal incrementaron las tasas de cotización, los períodos mínimos de cotización y las edades de retiro, en tanto que reducen las tasas de reemplazo. Estos cambios en los beneficios relativos y en los costos de las pensiones afectan los efectos saludables asociados con vínculos más estrechos entre las contribuciones y los pagos. Como se discute más adelante, los niveles de cobertura parecen haberse visto afectados por una serie de factores asociados con el diseño de los programas de seguridad social y los incentivos que se crearon tanto en seguridad como en asistencia social.

Los datos indican que la cobertura en seguridad social no aumentó (la informalidad no se redujo) a pesar del crecimiento económico logrado durante el período. Como se resalta en el capítulo 1, los datos globales muestran que la informalidad tiende a ceder (la cobertura en seguridad social parece aumentar) a medida que el ingreso nacional aumenta. Ciertamente, la relación entre el PIB per cápita y la cobertura en seguridad social observada al nivel mundial también se da en América Latina y el Caribe. Esto es cierto si se aprecia el PIB y su crecimiento (gráfico 7.2a y b). En el panel b, se observa que varios países que experimentaron un crecimiento económico positivo no incrementaron su cobertura en seguridad social entre la mitad de los años noventa y la primera mitad de la década actual. De hecho, se dieron descensos en cobertura en países con crecimiento positivo. Lo anterior permite inferir que los factores que inducen a la informalidad (estructurales, demográficos, macroeconómicos o los relacionados con el diseño de la protección social) pueden aminorar los efectos positivos del crecimiento. En la misma línea de la evidencia empírica mencionada en los capítulos anteriores, las tasas de cobertura son significativamente inferiores para los trabajadores de ingreso bajo frente a los de ingreso alto (gráfico 7.3). En la mayoría de los países de la región, los más pobres están prácticamente excluidos del sistema. También se encuentra que los sistemas pensionales sufren de grandes inequidades en términos de acceso aun si se ignoran los diferenciales en el desempleo.

La mayoría de países tienen tasas de cobertura que están por encima del 50% para el quintil más alto, pero ninguno tiene una tasa superior al 50% entre los trabajadores más pobres. Los análisis de tasas de cobertura por niveles educativos muestran un patrón similar (*ver* Rofman y Lucchetti 2006). Además, las desigualdades en el acceso a la seguridad social han ido creciendo (gráfico 7.3). En algunos países, como Argentina, Uruguay, Chile y Costa Rica, el crecimiento se dio en parte por las

GRÁFICO 7.1
Tasas de cobertura pensional en América Latina y el Caribe

% de la población económicamente activa contribuyente a pensiones

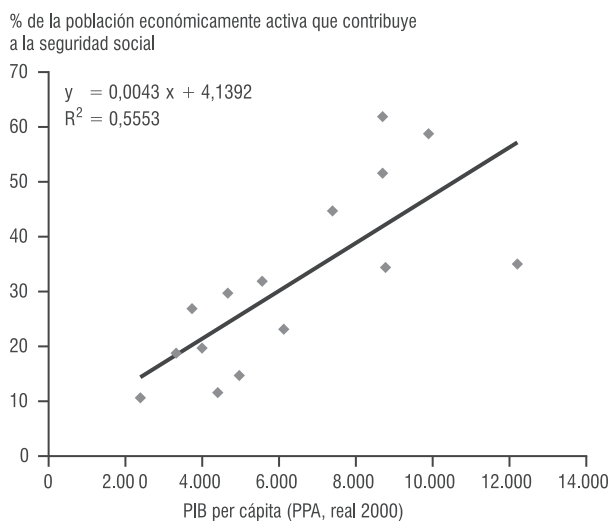


Fuente: Rofman y Lucchetti, 2006

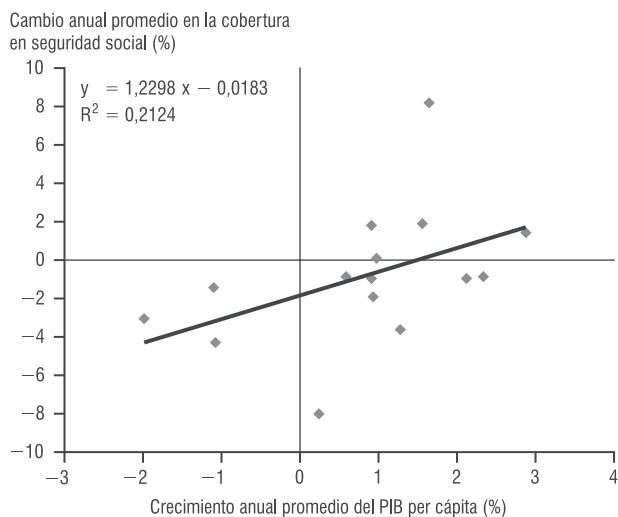
Nota: No se tienen datos de las encuestas de hogares para los mismos años. Rofman y Lucchetti (2006) se basan en datos provenientes de cada país cercanos al período 1995-2004. Los años usados son: Argentina 1995-2004; Bolivia 1999-2002; Brasil 1995-2002; Chile 1996-2003; Colombia 1996-99; Costa Rica 1995-2004; Ecuador 2000-04; Guatemala 1998-2000; México 1998-2002; Nicaragua 1998-2001; Paraguay 1999-2004; Perú 1999-2003; El Salvador 1995-2003; Uruguay 1995-2004; Republica Bolivariana de Venezuela 1995-2004.

GRÁFICO 7.2
Cobertura en seguridad social y PIB per cápita

a. Cobertura de seguridad social en ALC según PIB per cápita (último año disponible)

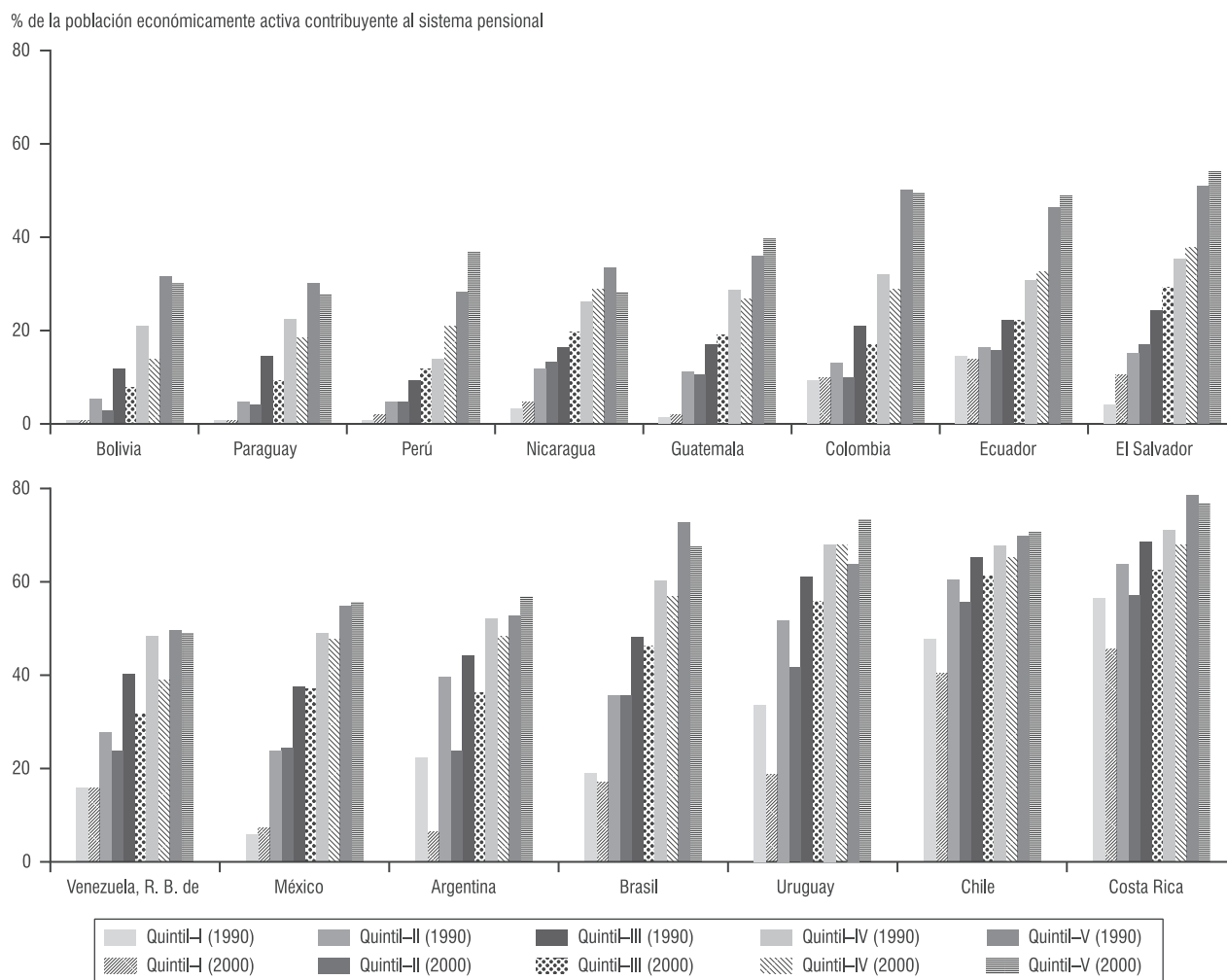


b. Cambios en la cobertura de seguridad social en LAC vs. Cambios en el PIB per cápita (1990-2000)



Fuente: Cálculos de los autores. Datos sobre cobertura de seguridad social de Rofman y Lucchetti (2006); datos sobre PIB per cápita con paridad de poder adquisitivo de *Indicadores del Desarrollo Mundial*, varios años.

GRÁFICO 7.3

Tasas de cobertura en América Latina y el Caribe, mitad de los noventa e inicio de la década actual, por quintiles de ingreso per cápita


Fuente: Rofman y Lucchetti 2006.

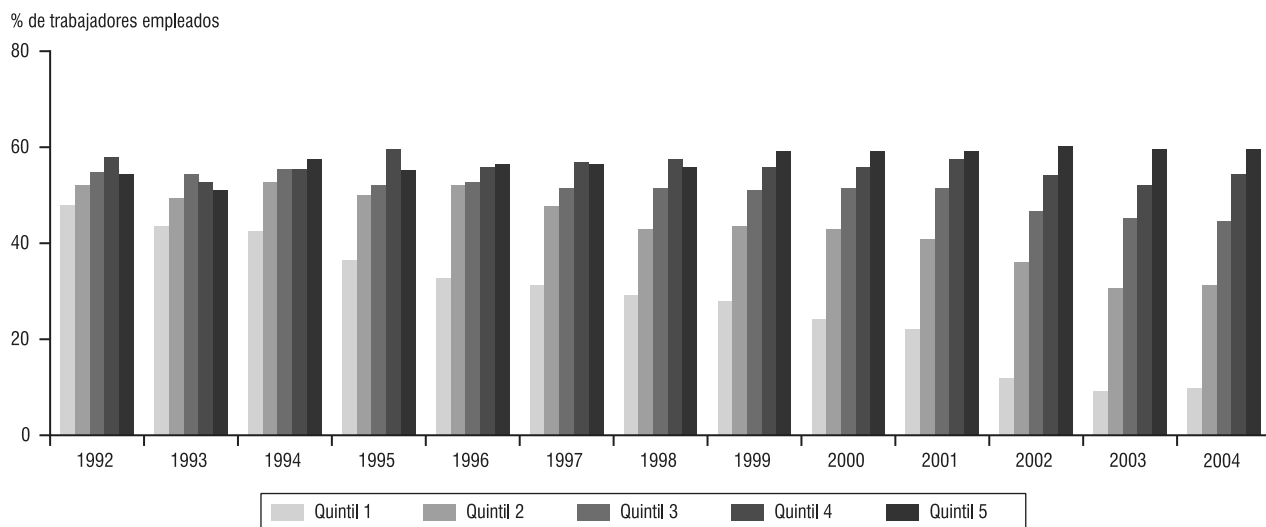
pronunciadas caídas en la cobertura de los quintiles más pobres. El caso más notorio es el de Argentina, en donde las tasas de cobertura aumentaron de 54% a 59% en el quintil más alto y disminuyeron para el resto de la población (por ejemplo, pasó de 48% a 10% en el quintil inferior) (ver Rofman y Lucchetti 2006).

En respuesta al incipiente acceso a los programas de seguridad social en grandes esferas de la población, varios países de América Latina y el Caribe crearon y ampliaron programas de asistencia social y de reducción de la pobreza para ayudar a los más pobres al comienzo de la década de 1990 (por ejemplo, Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, México y Perú, entre otros). Estos esfuerzos han sido de diversa índole, atención médica subsidiada y aseguramiento (*Acceso Universal para prestaciones integrales y Garantías Explícitas* [AUGE] en Chile, *El Régimen Subsidiado* en Co-

lombia y *Seguro Popular* en México), programas de pensión no contributivos para los pobres (*Bono Solidario* [Bonosol] en Bolivia, el esquema de pensión rural en Brasil y *Pensión Asistencial* [Pasis] en Chile), programas de asistencia laboral (*Jefes de Hogar* en Argentina) y transferencias condicionadas (*Bolsa Escola* en Brasil, *Familias en Acción* en Colombia y *Oportunidades* en México).

El gráfico 7.5 muestra la cobertura de los ancianos en América Latina entre 1995 y 2004. La cobertura en pensiones entre la población mayor es considerablemente baja en varios países, si se tiene en cuenta además la baja participación de la población en edad de trabajar en los esquemas de seguridad social. Solamente en Costa Rica, Argentina, Bolivia, Chile, Uruguay y Brasil, las tasas son superiores al 60%. De otro lado, mientras la cobertura pensional aumentó en países como Colombia, República Bolivariana de Venezuela, Costa Rica y Panamá, otros países han evi-

GRÁFICO 7.4
Tasas de cobertura pensional en Argentina, por quintil de ingreso per cápita



Fuente: Rofman y Lucchetti 2006.

denciado retrocesos en la cobertura de los ancianos (en Argentina pasó de 77% a 65% entre 1995 y 2004).

En ese contexto, varios países tienen programas de pensiones no contributivos que han tenido algunos efectos sobre la cobertura de los mayores. Uruguay y Argentina tienen beneficios pequeños que cubren el empobrecimiento de personas mayores de 70 años que no tienen derecho a los beneficios que tienen los sistemas contributivos de retiro. Otros casos son Brasil y México.⁵

Infortunadamente, la información proveniente de las encuestas no permite distinguir entre beneficiarios de programas contributivos y los que no lo son (luego la mayor parte de las barras en el gráfico 7.5 sólo muestran la cobertura total y no su distribución entre programas contributivos, cuasidistributivos y no contributivos). En países como Bolivia, Ecuador, Chile y Costa Rica es posible hacer esta distinción. Como puede verse, se aprecia un efecto positivo en el aumento de la cobertura en aquellos casos sobre los que se tiene información. Se destaca el caso del programa Bonosol en Bolivia, cuya cobertura alcanza al 58% de los mayores que de otra manera no tendrían una pensión.⁶

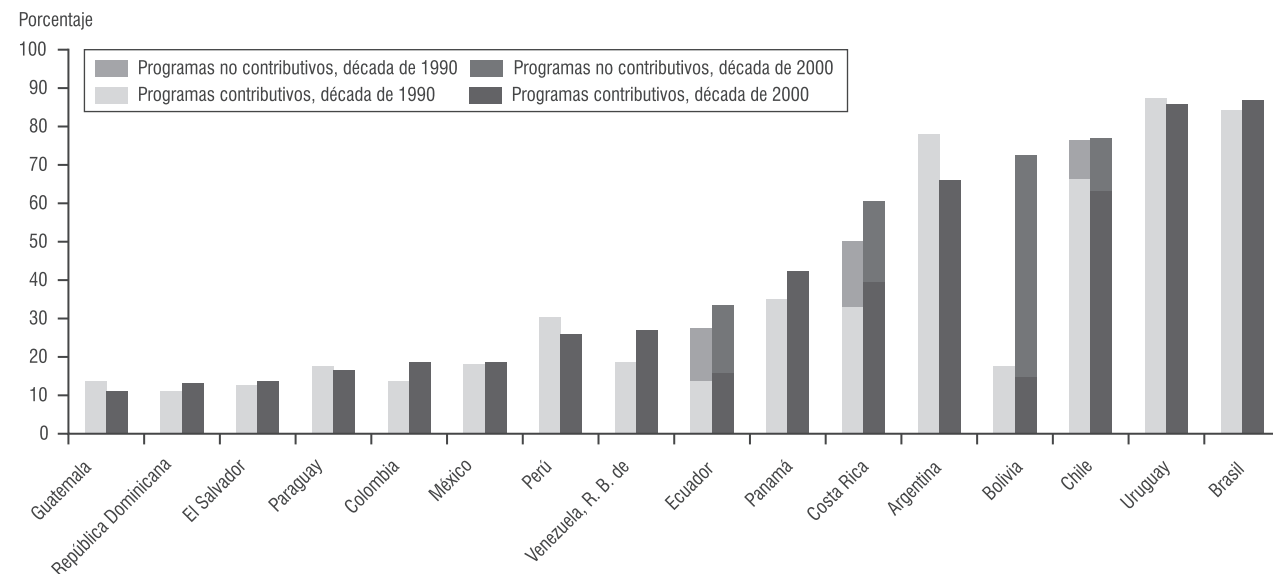
Existen otros programas de aseguramiento en salud (por ejemplo, AUGE, Chile; *Régimen Subsidiado*, Colombia; *Seguro Popular*, México) y de transferencias condicionadas en dinero orientadas a estimular el capital humano de los pobres (*Bolsa Escola*, Brasil; *Familias en Acción*, Colombia; *Red Solidaria*, El Salvador; *Programa de Asignación Familiar*, Honduras; *Programme Advancement Through Health and Education*, Jamaica; *Oportunidades*, México; *Red de Protección Social*, Nicaragua). En algunos casos estos programas han tenido considerable alcance entre los pobres. En el caso del programa *Oportunidades* en México, anteriormente conocido como Progreso, se atendieron 5 millones de familias pobres,

de las cuales aproximadamente dos tercios viven en la zona rural de México. Programas focalizados de pobreza como *Oportunidades* y *Seguro Popular* han tenido mayores efectos que los programas tradicionales (gráfico 7.6). Como se mostró en el gráfico 7.3, mientras que los análisis de las encuestas de hogares parecen mostrar una distribución regresiva de los beneficios de la seguridad social formal, la cobertura de *Oportunidades* y *Seguro Popular* es mayor entre los pobres. Alrededor del 55% de los hogares en el decil más pobre tenían cobertura del programa *Oportunidades* en 2004 y ésta decrece con el nivel de ingreso (gráfico 7.6). La cobertura de *Seguro Popular* es igualmente progresiva, aunque con menores niveles en 2004, aunque ésta se ha incrementado considerablemente desde entonces.⁷

Un estudio reciente sobre redistribución del ingreso en América Latina y el Caribe encontró que los programas de asistencia social han sido más eficientes para llegar a los más pobres, en términos generales, que los de seguridad social en pensiones o salud (Lindert, Skoufias y Shapiro 2006). Se debe aclarar que la calidad de la focalización varía entre programas y países y que no todos están focalizados de manera progresiva. Algunos casos como becas o programas alimenticios tienden a beneficiar más a los pobres que a los pobres.

Los esfuerzos de la región por aumentar los programas de protección social hacia los más pobres pueden verse en los gráficos de gasto público en protección social. Los niveles promedio de dicho gasto en América Latina y el Caribe aumentaron durante el período de 4,0% a 4,8% del PIB (gráfico 7.7). En países de la OCDE se tienen 14,4%, 8,3% en Estados Unidos y 16,3% en Europa continental.⁸ Donde existe información desagregada, se encuentra que el gasto en seguridad social formal generalmente

GRÁFICO 7.5

Cobertura de pensiones entre los mayores en América Latina y el Caribe, programas contributivos y no contributivos


Fuente: Rofman y Lucchetti 2006.

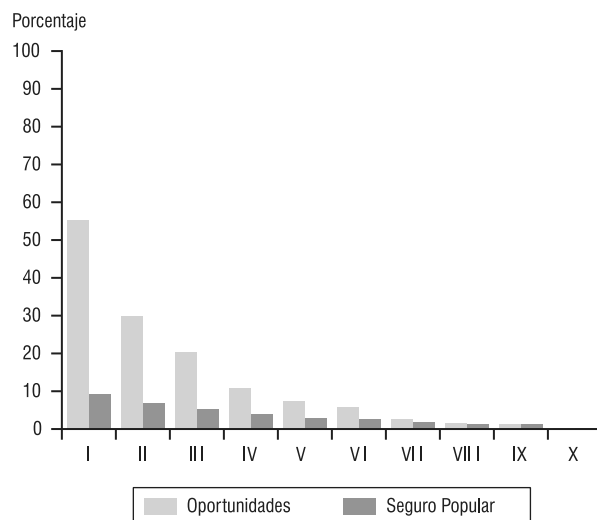
representa la mayor parte del gasto, con pocas excepciones como Nicaragua y Honduras. El gasto en seguridad social abarca dos terceras partes del gasto en protección social (gráfico 7.8). De la misma manera, los datos sugieren que la participación del gasto en seguridad social ha disminuido en varios países desde la década pasada, frente al crecimiento en los dedicados a combatir la pobreza.

Este crecimiento de los programas de asistencia social, durante los últimos quince años ha tenido dos efectos importantes sobre la protección social. Primero, un incremento en el número de personas pobres que han tenido acceso a los beneficios del Estado y que juegan un papel importante en la función de reducir la pobreza —ayudándoles a construir su capital humano, a protegerlos contra los riesgos de salud básica o dándoles la seguridad de tener un ingreso básico en su jubilación. Estos beneficios pueden tener impactos positivos sobre los beneficiarios, aun cuando las transferencias unitarias tiendan a ser considerablemente menores sobre una base per cápita (o por hogar), que los beneficios de la seguridad social formal (Lindert, Skoufias y Shapiro 2006). Hay un número creciente de trabajos empíricos en la literatura sobre los impactos positivos de los programas de transferencias de dinero como *Oportunidades* en México o *Familias en Acción* en Colombia, o los logros en capital humano de los pobres (para una revisión reciente, ver Rawlings y Rubio 2005). De manera similar los programas de pensión rural en Brasil han contribuido a disminuir la pobreza de los mayores (Banco Mundial, por aparecer).

Al mismo tiempo, el crecimiento de los programas de asistencia social condujo a una creciente fragmentación de los sistemas de protección en la región, en los cuales tanto pobres como no

pobres reciben beneficios similares aunque más modestos que los que trabajadores del sector formal reciben en respuesta a sus contribuciones a la nómina. Como se discute más adelante en deta-

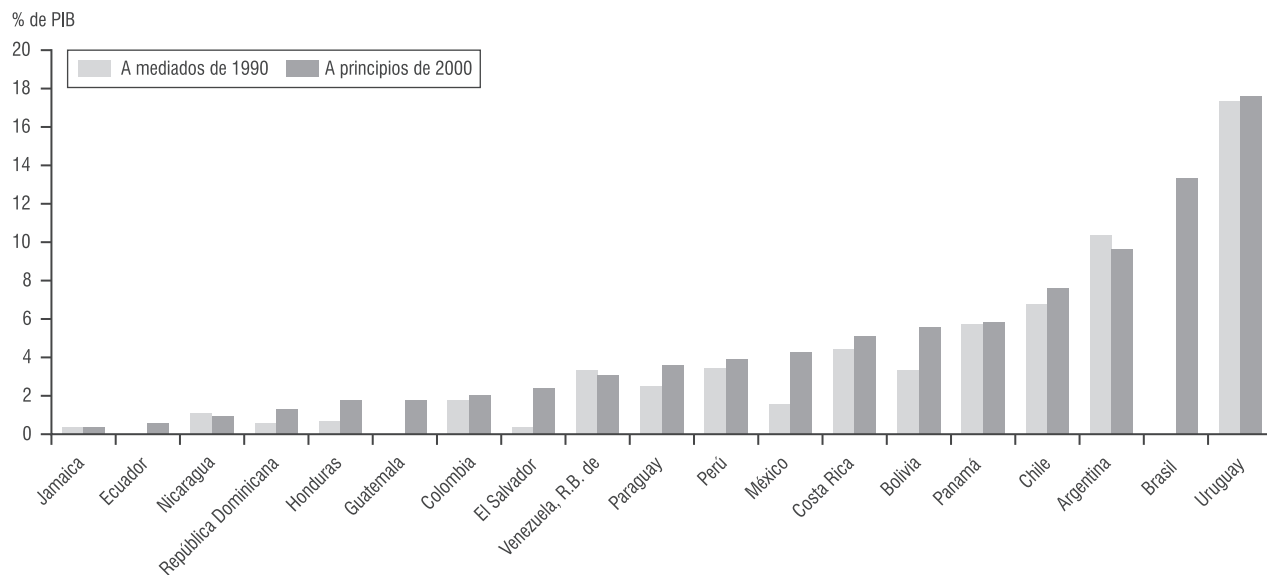
GRÁFICO 7.6

Cobertura de los programas de asistencia *Oportunidades* y *Seguro Popular* en México (por decil, 2004)


Fuente: Adaptado de Mason *et al.*, por aparecer. Basados en la Encuesta Nacional de Ingresos y gastos de 2004 en México.

Nota: Algunos beneficiarios que participan en *Seguro Popular* también lo hacen en *Oportunidades*. 72% de los beneficiarios de *Seguro Popular* participan también en el primer decil de *Oportunidades*, pero la yuxtaposición decrece rápidamente con el ingreso.

GRÁFICO 7.7
Gasto público social en América Latina y el Caribe

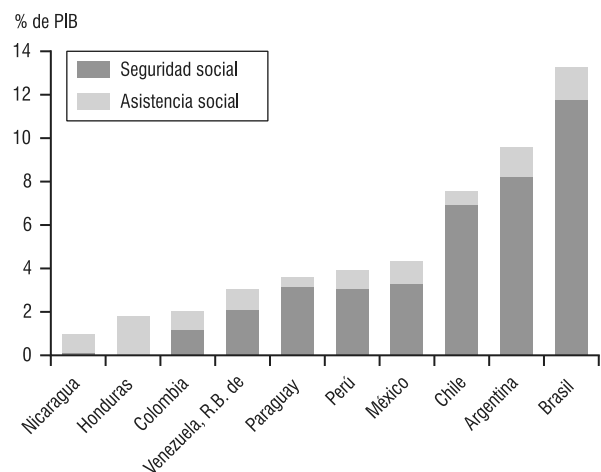


Fuente: Cálculos del Banco Mundial.

Nota: No hay información disponible de Brasil, Ecuador y Guatemala para mediados de la década de 1990.

lle, dichos esfuerzos orientados a hacer llegar los beneficios sociales a quienes están por fuera del sector formal, pueden desincentivar la formalización de la fuerza laboral como consecuencia de la falta de compatibilidad de incentivos. Estos problemas pueden tener también efectos adversos sobre la productividad.⁹

GRÁFICO 7.8
Gasto público en seguridad social y asistencia social en América Latina y el Caribe, comienzos de la década de 2000



Fuente: Cálculos del Banco Mundial.

Administración del riesgo privado y racionalidad para la protección social pública

Dado que el empleo informal se asocia a que los trabajadores no están afiliados directamente a los programas de seguridad social, es importante afirmar que ello no implica que estos trabajadores carezcan totalmente de instrumentos para administrar sus riesgos. En algunos casos los trabajadores pueden acceder al aseguramiento en salud y otros instrumentos formales de gestión de riesgo en virtud del estatus laboral de su pareja, un pariente, o algún otro familiar.¹⁰ Además, los individuos se involucran en una variedad de estrategias privadas de gestión de riesgo para prevenir, mitigar o hacer frente a posibles riesgos o choques. En principio éstas podrían incluir la compra de seguros privados (por ejemplo, salud, incapacidad y así sucesivamente), pero en la práctica los mercados privados de seguros siguen siendo relativamente pequeños y el acceso a los instrumentos de aseguramiento privado está limitado a las clases de mayores ingresos. En este contexto, se ha identificado un número de estrategias en el caso latinoamericano, incluyendo diversificación del ingreso, ajustes en la oferta laboral del hogar, venta de activos y ajustes en el gasto y/o consumos de los hogares. Estas estrategias se usan tanto para reducir la probabilidad de riesgos como después para ayudarles a superar los efectos ocurridos.

Para el caso de México, la evidencia muestra que los hogares envían más integrantes a la fuerza laboral en respuesta a los choques esperados o reales sobre el empleo (Cunningham 2001). Por su parte, para países como Guatemala, Nicaragua, El Salvador y Honduras se encuentra un incremento en las horas trabajadas,

venta de activos y si es necesario la búsqueda de protección de sus niveles de consumo (Banco Mundial 2003a). La migración y las remesas también han sido un elemento clave en varios países latinoamericanos, tanto de manera *ex ante* como *ex post*, para prevenir y para suavizar el impacto respectivamente (ver Arias 2004 y Beneke de Sanfeliu y Shi 2004, para el caso de El Salvador). Durante la crisis económica de Argentina en 2002, las familias modificaron sus patrones de consumo comprando menos bienes de lujo y gastaron menos en necesidades, materiales educativos y consultas médicas para niños (Banco Mundial 2003a). Frente a crisis como la mencionada u otras como el huracán *Mitch* en Nicaragua, las familias a menudo se apoyan en más extensas redes sociales que incluyen miembros de la comunidad, religiones y organizaciones de vecinos, que les pueden proveer una fuente alternativa de recursos —como préstamos o regalos—, frente a choques adversos (Banco Mundial 2003a; Klugman, Kruger y Withers 2003).

Es importante resaltar que mientras algunas estrategias de gestión de riesgo de los hogares, como desarrollar portafolios de generación de ingresos diversificados, incrementar la oferta laboral o tomar sus ahorros financieros, pueden verse como respuestas apropiadas y racionales ante riesgos y choques, otras estrategias, como involucrarse en ventas de activos productivos, como la tierra, retirar a los niños del colegio, o disminuir la utilización de servicios preventivos o curativos de salud, pueden generar sus propios riesgos sobre el bienestar y la productividad de la familia en el largo plazo. Durante la crisis de Argentina, la disminución del gasto en educación y en el cuidado médico de los niños generó preocupaciones importantes sobre los efectos de largo plazo en el capital humano de los niños y el bienestar de la familia (Banco Mundial, 2003a). Además, un estudio reciente del caso mexicano indica que los niños que fueron retirados del colegio tienen una probabilidad de un tercio menor de continuar en el colegio que aquellos que encontraron otras formas para continuar con su educación durante el choque (Sadoulet *et al.* 2004). Luego, en ausencia de un aseguramiento adecuado y de otros mecanismos formales de gestión de riesgo, las familias pueden sufrir pérdidas de largo plazo en su capital humano y, por tanto, verán disminuida su productividad económica y eso incrementa la probabilidad de una transmisión intergeneracional de la pobreza.

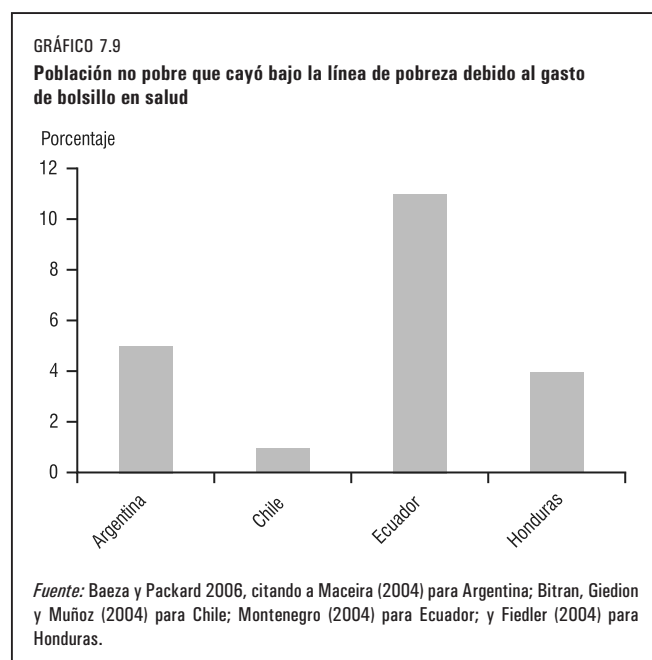
Varios estudios recientes, dentro y fuera de América Latina, han tratado de medir qué tan efectivos son los hogares para suavizar su consumo con el fin de enfrentar choques adversos sobre su ingreso. Estos estudios miden qué tanto del choque sobre el ingreso se traslada a un choque sobre el consumo del hogar per cápita. Los resultados entre países difieren. En países como México, Nicaragua y Perú, los estudios sugieren que los hogares sólo eran capaces de proteger entre un 60% y 75% de su consumo per cápita en el evento de un choque sobre el ingreso (Glewwe y Hall 1998; Klugman, Kruger y Whithers 2003; Skoufias 2004). En otras palabras, un choque del 10% sobre el ingreso per cápita de los hogares se convierte en una reducción del consumo per cápita de 2,5% a 4% en promedio.

La evidencia también sugiere que los hogares pobres son menos capaces de suavizar su consumo que los no pobres cuando se

da un choque. Un estudio reciente para El Salvador indica que a los hogares pobres en el sector rural les tomó un tiempo mayor recuperarse de un choque sobre el ingreso que a los no pobres (Rodríguez-Mesa y González-Vega 2004). La evidencia del caso rural en China también indica que los choques sobre el ingreso tienen impactos profundos sobre los hogares pobres (Jalan y Ravallion 1999). Mientras un choque del 10% en el ingreso sólo tiene un impacto del 1% en el consumo de los hogares más ricos en los hogares pobres equivale a un 4% menos de consumo.

Aquellos hogares que carecen de instrumentos adecuados para enfrentar el empobrecimiento seguirán siendo vulnerables, a pesar de sus mejores esfuerzos. La evidencia sugiere que son particularmente vulnerables a los choques sobre la salud (Baeza y Packard 2006; Skoufias 2004). Además de los costos de tratamientos, los hogares tienen que asumir el costo del tiempo de espera para cuidar a sus propios miembros enfermos. Los costos asociados con la enfermedad pueden conducir a la pobreza a las familias, y para quienes están en cercanía de la pobreza estos costos pueden hacer más difícil que escapen de esa situación económica. La evidencia de Argentina, Chile, Ecuador y Honduras muestra que los efectos empobrecedores de los choques sobre la salud pueden ser significativos. En Argentina el 5% de los hogares no pobres cayeron en la pobreza por cerca de tres meses en 1997, debido al gasto de bolsillo en salud. (gráfico 7.9).

En Ecuador el 11% de los hogares no pobres cayeron bajo la línea de pobreza por tres meses en 2000, debido a los costos directos del cuidado de la salud. En Honduras, el 4% de los hogares no pobres cayeron en pobreza por el gasto relacionado con salud, al menos de manera temporal, en el mismo año. Los análisis de corte transversal del gasto público y privado en salud indican que el gasto de bolsillo es relativamente alto en América Latina y el Caribe, en comparación con otras regiones (Baeza y Packard 2006).¹¹



En América Latina y el Caribe el 85% de todo el gasto privado de los hogares en cuidado de salud es de bolsillo. Esto se compara con el 73% que tiene Europa en promedio. Además, los pobres generalmente pagan una mayor porción de los costos de bolsillo en salud que los no pobres. En la medida en que la participación en esquemas correctamente diseñados e implementados de socialización del riesgo reducen la probabilidad de caer en la pobreza cuando se tengan choques de salud, relativamente pocos de los pobres (o en situación de vulnerabilidad) participan en esquemas efectivos de socialización del riesgo (Baeza y Packard 2006).

Otro resultado de la baja cobertura en seguridad social es que la pobreza entre los ancianos en América Latina y el Caribe es aún grande. Un estudio reciente de 19 países, sobre la seguridad de los ancianos, encontró que la incidencia de la pobreza entre ellos es frecuentemente superior en términos de ingreso per cápita del hogar, que entre toda la población (Bourguignon *et al.* 2004). Ciertamente, esto se vio en 11 de los 19 países estudiados. Las simulaciones por los autores sugieren que los programas que proveen un ingreso mínimo a los mayores podría tener un impacto positivo sobre la pobreza en este nivel poblacional. En Brasil, al programa pensional rural se le ha adjudicado el contribuir a disminuciones considerables en la pobreza de los ancianos en los últimos años.¹² Otro estudio revela que Bonosol, en Bolivia, ha tenido un impacto positivo sobre el consumo de alimentos entre los beneficiarios, particularmente en la zona rural (Martínez 2005).

El papel del Estado

La evidencia sugiere que aunque los hogares opten por un conjunto de mecanismos privados para manejar sus riesgos, el descansar en mecanismos informales no les permite tener una protección muy adecuada frente a los choques adversos. En este sentido, el interrogante es ¿cuál es el papel de los programas o las políticas públicas de protección social? Desde el punto de vista económico, puede no haber una razón suficiente para la intervención estatal cuando existen mercados de seguros y éstos funcionan de manera adecuada, si además los agentes en el mercado tienen información adecuada sobre los instrumentos de gestión de riesgo y si no hay externalidades relacionadas con el manejo errado del riesgo. Pero en América Latina y el Caribe es frecuente la ausencia de mercados de seguros o el que los existentes tengan un nivel de desarrollo muy incipiente, por los problemas de información existentes y por las externalidades negativas provenientes del aseguramiento insuficiente.¹³

En términos de información, los agentes no conocen verdaderamente los riesgos de salud que enfrentan, así como los costos asociados con la enfermedad del jefe de hogar o de algún otro miembro, ni saben a ciencia cierta cómo será su situación cuando se jubilen. Esto último se conoce en la literatura sobre pensiones como ‘miopía’. Los problemas de información, riesgo moral y selección adversa también afectan a quienes ofrecen seguros o instrumentos de gestión de riesgo y por eso pueden conducir a elevar sus precios y quedar fuera del alcance de los más desfavorecidos;

los problemas de información también causan fallos en el mercado de socialización del riesgo (Packard 2006) y de ahí que afecten más a los más pobres.¹⁴

La insuficiencia de tales instrumentos también puede tener considerables externalidades negativas que inducen a que el Estado intervenga, puesto que el fracaso en la protección de un individuo puede tener efectos sobre los demás. En primer lugar, el gobierno enfrenta el “dilema del samaritano” cuando un considerable grupo de personas fracasan en su intento de protegerse; los políticos no pueden dejar de traer ayuda a quienes han sufrido la pérdida, pero esto se hace con cargo a los actuales y futuros contribuyentes (Packard 2006). Pero los costos externos del inadecuado aseguramiento pueden ir más allá de la carga tributaria. En salud, las enfermedades contagiosas no tratadas por carecer de aseguramiento pueden afectar a grandes proporciones de la sociedad.¹⁵

En resumen, la carencia o el desempeño inadecuado de los mercados de seguros y de otras maneras de gestión del riesgo, los problemas informativos y las externalidades muestran la necesidad de intervención del Estado. Además, la correcta intervención pública en la protección social, discutida anteriormente, puede ayudar por sí misma a fortalecer los instrumentos de gestión de riesgo, por medio de la ampliación y profundización de la socialización de éste (frecuentemente fragmentada o pequeña en los países en desarrollo). Pero también hay razones muy válidas para la protección social pública, que exceden la racionalidad económica. Algunas de ellas son las preocupaciones distributivas en las sociedades más desiguales de América Latina y el Caribe (*ver* de Ferranti *et al.* 2004) y aquéllas sobre la reducción de la pobreza. Tales justificaciones, que no son estrictamente económicas, hablan sobre el tipo de sociedades que los encargados de la política económica en la región querrían incentivar (en el capítulo 8 se redefine la naturaleza del contrato social en la región).

Desafíos de la protección social de cara a la informalidad

Los encargados de la política económica en América Latina y el Caribe encuentran un desafío a la hora de enfrentar los altos costos humanos provenientes de la carencia de acceso a instrumentos adecuados de gestión del riesgo, tales como los seguros de salud y el aseguramiento de los ancianos. El reto es garantizar que las personas tengan acceso a estos instrumentos cuando enfrentan la informalidad. Al mismo tiempo, es importante anotar que las intervenciones erradas pueden empeorar la situación. Se ha encontrado una evidencia importante en América Latina y el Caribe acerca de las “fallas del gobierno”, que requieren ser abordadas como parte de las acciones necesarias para fortalecer el manejo del riesgo entre los ciudadanos de la región. En consecuencia, un importante desafío relacionado es garantizar que el diseño y la implementación de instrumentos de gestión del riesgo sean consistentes con un mejor manejo de éste para las personas de la región, así como con una mayor productividad y un crecimiento económico sostenido.

Como se ha resaltado previamente, el sector informal es altamente heterogéneo. Algunos individuos autoempleados pueden ser informales por su propia decisión, luego de una evaluación implícita o explícita del costo-beneficio del empleo formal frente al informal y/o a la luz de sus características y dotaciones personales. Para ellos, sus cálculos pueden incluir su percepción de los costos y los beneficios de estar afiliados a un sistema formal de seguridad social. Otros, como los asalariados informales, pueden encontrar que la decisión de afiliación realizada por sus empleadores les permite permanecer en el sistema. Este capítulo se centra especialmente en las características de la protección social y en los sistemas de protección social (el conjunto de programas de protección social) que afectan la manera como los trabajadores valoran sus decisión de ser formales o informales. La comprensión de estos factores puede ayudar a los responsables de la política a diseñar sistemas de gestión del riesgo mejor pensados y más efectivos.

Costos, beneficios y diseño de los programas de seguridad social

A continuación se describe una serie de factores que afectan la senda de costos y beneficios percibidos por los trabajadores, con respecto a si participan o no en los programas de seguridad social, incluyendo la accesibilidad física a los beneficios y los servicios por afiliarse, la calidad de los servicios ofrecidos en el sistema, las complejas valoraciones de los paquetes de bienes y servicios que son forzados a adquirir mediante los impuestos a la nómina, las reglas que dificultan que los trabajadores cualifiquen para ciertos beneficios y las particularidades en el ‘diseño’ que obligan a que las familias paguen dos veces por los mismos servicios. Estos factores se examinan uno a uno a continuación.

Accesibilidad a los beneficios

Para quienes habitan en las zonas rurales, la falta de programas de salud autorizados hace insostenible la elección de optar por el sistema, aún si pudieran estar interesados en afiliarse a la seguridad social. La ausencia de servicios de seguridad social incrementa el costo frente a los beneficios de estar afiliados al sistema. Levy (2006a, 2006b) resalta que éste es un problema enfrentado por millones de personas en las áreas rurales de México.

Programas de calidad

Los trabajadores también pueden preferir la informalidad si perciben que el valor de los servicios es bajo con respecto a lo que les cuesta, es decir, frente a sus contribuciones parafiscales. En el caso de la salud, es probable que los individuos no valoren el servicio si su cobertura no es clara o si éste involucra largas esperas y baja calidad. El alcance de los servicios conduce a que los trabajadores afiliados sean los de riesgo bajo y de altos ingresos, lo cual actúa como un fragmentador del esquema de socialización del riesgo y, por tanto, limita la efectividad del modelo.

Valoración percibida del “paquete de beneficios”

El paquete de beneficios del Instituto Mexicano de Seguros Sociales (IMSS) tiene ocho componentes obligatorios: seguro de salud,

pensiones de jubilación, seguro de incapacidades, seguro de riesgos profesionales, seguro de vida, centros de atención para trabajadores, locaciones deportivas y culturales y crédito para vivienda. Para el caso de Colombia, los trabajadores del sector formal hacen contribuciones obligatorias para aspectos como salud, pensiones, riesgos profesionales y aportes para el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) y las cajas de compensación familiar (con beneficios como subsidios en dinero, supermercados y centros recreativos), así como la capacitación en el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA).

La valoración de estos servicios no es la misma para todos los trabajadores. Por ejemplo, en el caso de las madres solteras éstas valoran elevadamente los beneficios relacionados con el cuidado de los niños, mientras que a quienes no tienen niños no los valoran en absoluto. Cuando los trabajadores no valoran uno o varios componentes de su paquete de beneficios, esos componentes pueden ser percibidos por el trabajador como un ‘impuesto puro’ sobre su ingreso devengado.

En algunos casos, los trabajadores pueden enfrentar situaciones en las cuales perciben las contribuciones a la seguridad social como un “impuesto puro”. En ocasiones puede ser un asunto de credibilidad en el gobierno. Por ejemplo, si los trabajadores no tienen confianza en el compromiso o en la capacidad de cumplimiento de los beneficios ofrecidos por parte del gobierno —como los pagos pensionales en el futuro, pueden percibir sus contribuciones como un impuesto puro. Un caso en el que el diseño del sistema de Seguridad Social puede ser percibido como un impuesto, es la Ley de Seguridad Social en Brasil (*Lei Orgânica da Previdência Social*), que garantiza que todos los brasileños mayores de 67 años reciben como beneficio un salario mínimo si no tienen otras fuentes de ingreso. Luego, el beneficio para el trabajador que devenga aproximadamente un salario mínimo es el mismo y, por tanto, no es claro que esté interesado en contribuir (Fernandes, Gremaud y Narita 2006). En México, mientras se solicita a los trabajadores y empleadores que contribuyan al subsidio de vivienda, en la práctica no pueden acceder a ellos por las condiciones del mercado de vivienda (Levy 2006b; Mason *et al.* por aparecer).¹⁶ En síntesis, los trabajadores pueden ver algunos componentes del sistema de seguridad social como un impuesto sobre sus ganancias.

Pago doble por los mismos beneficios

Otra característica de la seguridad social es la exigencia de que en una misma familia esposo y esposa contribuyan individualmente a salud, aun cuando si alguno de ellos no trabajara, podría estar cubierto por el aseguramiento de quien trabaja. Es decir, las parejas de trabajadores del sector formal deben pagar el doble por los mismos derechos en salud. Luego la contribución del segundo integrante del hogar puede verse como un ‘impuesto puro’. El 44% de los trabajadores asalariados informales y el 54% de los trabajadores independientes colombianos argumentan que no contribuyen porque su pareja ya lo hace (*ver* capítulo 2, cuadro 2.13). Este fenómeno gana importancia con la creciente participación femenina en el mercado laboral. En el caso argentino,

Galiani y Weinschelbaum (2006) argumentan que un número importante de mujeres prefiere quedarse en la informalidad porque ya perciben los beneficios de sus esposos, y ello ha estimulado que la informalidad aumente un 13% entre 1974-76 y 1999.

Entrada y salida del sector laboral formal

Los sistemas de seguridad social de América Latina y el Caribe suponen que los trabajadores estarán toda su vida laboral en el sector formal. Esto es consistente con la visión de que los mercados laborales son altamente fragmentados y que los flujos de trabajadores entre uno y otro sector, en particular desde el formal hacia el informal, son pequeños. Los datos sugieren que hay un movimiento considerable de trabajadores entre sectores, aun durante períodos cortos. El análisis de la encuesta nacional de empleo urbano de 2005 en México indica que el 11% de los trabajadores de altos niveles salariales del sector formal, durante el primer trimestre de dicho año (ingresos mayores de 3 salarios mínimos), estuvieron en el sector informal a final del año (Levy 2006a). Cerca del 16% de los trabajadores formales de salarios bajos (menos de 3 salarios mínimos) han estado en el sector informal durante un año. Otros resultados muestran que cerca del 11% de los trabajadores mexicanos que eran informales se pasaron al sector formal a finales del período, aunque los movimientos son mayores entre los de menores ingresos.

Los datos sobre la duración en el sector formal de cerca de 9 millones de trabajadores en el IMSS entre 1997 y 2005 muestran que sólo el 11,6% de los de salario bajo estuvieron todo este período en el IMSS (gráfico 7.10). Además, los trabajadores de salarios bajos sólo estuvieron 4,3 años en promedio en el sistema y sólo el 42% de los de salarios altos estuvieron todo el período en el sistema y emplearon un mayor período de tiempo en el IMSS en promedio (6,5 años), es decir, dos años más que los demás.¹⁷ Lo anterior tiene implicaciones importantes sobre el acceso de los trabajadores a los beneficios y sobre el diseño de la protección social. Bajo la regulación actual, a los trabajadores del IMSS se les obliga a acumular una experiencia de 25 años “en el sistema” para tener acceso a la garantía de una pensión mínima. Pero de acuerdo con lo observado en el gráfico 7.10, a un trabajador le tomaría cerca de 50 años de trabajo poder aplicar para esa pensión. En resumen, la garantía de pensión mínima es insostenible.

Lo anterior muestra también que durante un período de tiempo considerable los trabajadores de bajos salarios, principalmente, se encuentran sin aseguramiento en salud. Por tanto, la ineficiencia del sistema está en que algunos trabajadores estarán cubiertos un período por el seguro de salud del IMSS y otro por el Ministerio de Salud (Seguro Popular), con accesos separados y mutuamente excluyentes.

Para Uruguay se encuentran resultados similares de acuerdo con los datos de registro de trabajadores del *Banco de Previsión Social* o BPS (Bucheli *et al.* 2006), que es la principal institución de seguridad social. Se encuentra que hay una considerable entrada y salida del sector formal (gráfico 7.11). Podría argumentarse que existe segmentación del mercado si los datos tienen una distribución bimodal, en la que un grupo de trabajadores nunca o

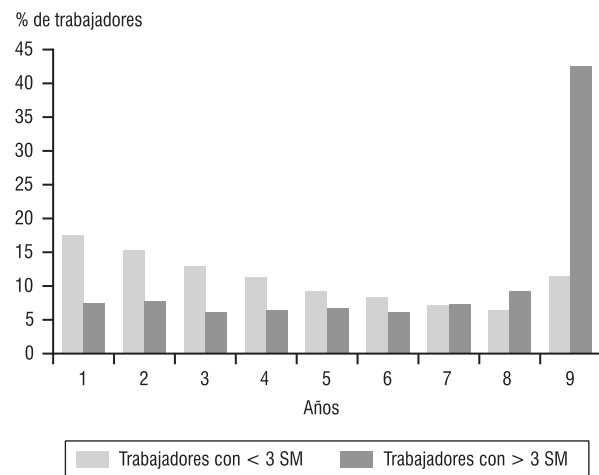
casí nunca contribuye al BPS. Se observa que los datos muestran un continuo de casos con picos en 17, 23, 25, 30, 35 y 38 años de servicio, sugiriendo más movilidad que segmentación.¹⁸

En segundo lugar, la evidencia sugiere que hay un alto riesgo de que una considerable porción de los trabajadores registrados en el BPS no sean capaces de cumplir con la condición de contribuir 35 años para tener derecho a una pensión cuando alcancen la edad de jubilación (gráfico 7.12) (Bucheli *et al.* 2006).

A diferencia de eso, en el caso mexicano, se necesitan 35 años de contribuciones para tener una pensión mínima y también el derecho a la pensión (si es menor de 70).¹⁹ Del gráfico se puede inferir que Bucheli *et al.* calculan que a los 60 años, el 87 % de los trabajadores no tendrán los 35 años necesarios para tener derecho a la pensión (gráfico 7.12). Estiman que el 72% de las personas de 65 años tampoco tendrán los años requeridos. Como en el caso mexicano, el problema es más pronunciado para los trabajadores de salarios bajos en Uruguay, dado que están en la cola de la distribución de años trabajados en el sector formal, mientras que los de salarios altos están en la cola opuesta (y entre trabajadores del sector privado con respecto a los del sector público) (Bucheli *et al.* 2006).²⁰ Bucheli *et al.* estiman que el 50% de los personas de 60 años de los mayores niveles salariales alcanzan los 35 años exigidos, pero que ninguno de los de bajos salarios lo alcanzan. Esto evidencia el riesgo que enfrentan de no alcanzar la edad exigida y, por tanto, de perder los beneficios pensionales. Para ellos, esta situación puede desincentivarlos a entrar al sector formal.²¹

¿Qué tan importantes son estos factores? Considerables resultados empíricos de América Latina muestran que los altos niveles de impuestos sobre la nómina tienen un impacto negativo sobre

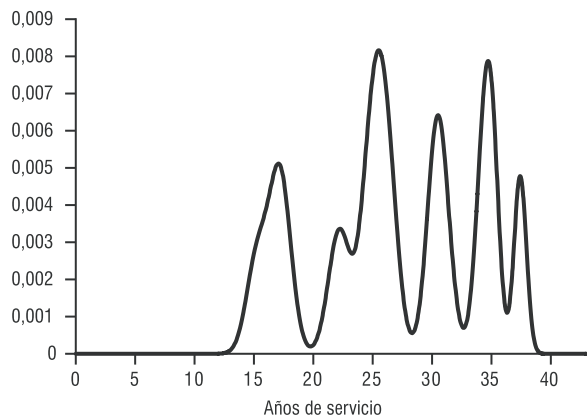
GRÁFICO 7.10
Distribución del número de años de aseguramiento de los trabajadores mexicanos en el IMSS, 1997-2005, para trabajadores de altos y bajos niveles salariales en el IMSS en 1997



Fuente: Tomado de Levy (2006a), basado en Razu (2006).
Nota: 6 de cada 9 trabajadores eran de salario bajo. El punto de división entre ellos es 3 salarios mínimos (SM).

GRÁFICO 7.11

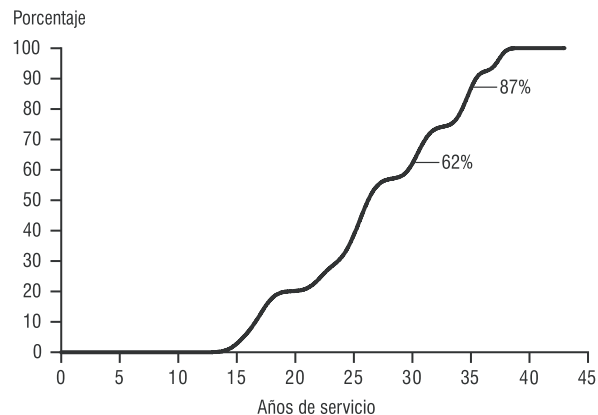
Función de densidad de los años en el sector formal entre los trabajadores de 60 años en Uruguay (edades acumuladas 18-60)



Fuente: Bucheli et al. 2006.

GRÁFICO 7.12

Función de distribución acumulada de los años en el sector formal entre los trabajadores de 60 años en Uruguay (edades acumuladas 18-60)



Fuente: Bucheli et al. 2006.

el empleo en el sector formal. Packard (2002) encuentra que los impuestos sobre la nómina están asociados con menores niveles de contribuyentes en la fuerza laboral. Fiorito y Padrini (2001) llegan a resultados similares en el caso de países desarrollados.

Varios autores han estimado *semielasticidades* de autoempleo con respecto a los cambios en las ganancias relativas en el sector formal (Krebs y Maloney 1999; Loayza y Rigolini 2006; Maloney 2001), llegando a distintos resultados de acuerdo con la metodología empleada,²² y ello tiene implicaciones sobre el tamaño del impacto, ya que si uno asume que 10% del paquete de ganancias de los trabajadores formales es absorbido en otros beneficios o quizá que otro 10% de las ganancias están atadas a beneficios innecesarios (conduciendo a una disminución del 20% en el grado de atractivo relativo del trabajo formal), entonces los resultados sugieren que el tamaño del sector informal podría aumentar entre 0,6% y 6% como porcentaje de la fuerza laboral. Fernandes, Gremaud y Narita (2006) simulan para Brasil el impacto de eliminar los impuestos a la nómina para los trabajadores no calificados (quienes devengan hasta un salario mínimo). Si se toman junto con la deducción del IVA pagado sobre las inversiones de capital, encuentran que al eliminar los impuestos sobre la nómina de los trabajadores no calificados podría reducirse la informalidad en un 1,5%.²³

Incentivos adversos dentro del sistema de protección social

En el diseño de los programas específicos de protección social y del sistema como un todo, hay un desafío porque la movilidad de los trabajadores entre los sectores formal e informal es mayor a la que se había pensado. El crecimiento reciente de los programas de asistencia social también ha llevado a una mayor segmentación en los sistemas de protección social en América Latina y el

Caribe. Un beneficio claro de este enfoque ha sido el creciente nivel de población pobre que tiene acceso a programas que tienen una función de protección o reducción de la pobreza, otorgando beneficios libres pero modestos a ciertas familias por fuera del sector formal. El reto de los programas sin requisitos (e incluso a veces condicionados a estar vinculado al sector informal antes que en el formal) es que no se generen incentivos adversos sobre los niveles de formalización de la fuerza laboral que está contribuyendo con impuestos para tener derecho a los beneficios de la seguridad social.

El caso mexicano es un buen ejemplo. Como se mencionó, el paquete de beneficios del IMSS tiene ocho componentes obligatorios, incluyendo seguro de salud, pensión de retiro, seguro de invalidez, seguro de riesgos profesionales, seguro de vida, centros de atención para los trabajadores, instalaciones deportivas o recreativas y crédito para vivienda, pagos en parte por los impuestos a la nómina de los trabajadores. En 1995, el gobierno creó el programa de transferencias condicionadas en dinero, *Progresas* (después conocido como *Oportunidades*) que otorgaba transferencias a las familias pobres con la condición de que implementaran inversiones específicas en capital humano. Su diseño estaba orientado a fortalecer el capital humano de los más pobres a través de invertir en la educación de los niños. Además, el diseño del programa es tal que su apoyo finaliza previamente al momento en que los estudiantes beneficiarios se gradúan y previo a su decisión laboral (por ejemplo, sobre el sector en que se desempeñaría).

Sin embargo, en años recientes, muchos programas de asistencia social se han creado o propuesto para los trabajadores informales pobres, incluyendo paquetes de subsidios para protegerse en salud como *Seguro Popular*, que tiene una prima de seguro que es 100% subsidiada para las familias en extrema pobreza; un programa pensional llamado Marop (*Mecanismo de Aborro para el Retiro Oportunidades*), que incluye transferencias no condicionadas para

los ancianos e incentivos de ahorro para aquéllos del programa *Oportunidades* que trabajan en el sector informal; y el *Fondo Nacional de Habitaciones Populares* (Fonahpo), que es un programa de subsidio a la vivienda para los trabajadores informales pobres.²⁴ Han surgido propuestas recientes sobre el aseguramiento universal en salud para todas las madres en embarazo y niños menores de 5 años y subsidios para el cuidado de los hijos de madres que trabajan en el sector informal.²⁵

Se deben destacar varios aspectos de los instrumentos recientemente empleados en asistencia (aseguramiento en salud, pensión, vivienda, cuidado infantil) con respecto al paquete de IMSS. En primer lugar, aunque los niveles de beneficios no son más generosos que los del IMSS, son menos costosos que éstos y en algunos casos son gratuitos. En segundo lugar, los beneficiarios elegibles pueden escoger el programa en el que quieren participar y no hay un límite obligatorio. Y, en tercer lugar, los beneficiarios deben trabajar fuera del sector formal (IMSS) para ser elegibles para esos programas. Luego los aspectos clave que enfrentan los beneficiarios son: ¿Debo buscar un trabajo formal donde puedo recibir un paquete de beneficios que tengo que pagar mediante mis contribuciones a la nómina?, o ¿Permanezco en el sector informal y obtengo beneficios similares, pero no tan generosos, pero casi gratuitos? La respuesta reside en parte en cómo los trabajadores valoran los beneficios netos de la seguridad social *versus* los beneficios de la asistencia social. Por su parte, los programas de asistencia que han surgido son demasiado jóvenes para tener una medición de sus efectos sobre el empleo formal, la creación de un sistema dual—seguridad social *versus* asistencia social— puede generar incentivos para aumentar el tamaño de la informalidad (o disminuir el crecimiento del empleo formal) en México.

Levy (2006b) estudia la maximización de utilidad de las decisiones laborales entre los sectores formal e informal, dado un paquete de beneficios predeterminado y obligatorio (del tipo tómelo o déjelo) al alcance de los trabajadores formales y un conjunto separable de programas y beneficios para los informales. Al igual que en México y en América Latina y el Caribe, los trabajadores pueden pagar por los beneficios de la seguridad social por medio de los impuestos a la nómina, mientras que los beneficios de la asistencia social están disponibles para todos los trabajadores que se encuentran fuera del sector formal. Los trabajadores pueden diferenciarse en la valoración que hacen de sus beneficios y en la calidad de los servicios percibidos. Cuando las valoraciones relativas de los trabajadores difieren, ellos se autoseleccionan para cada uno de estos sectores afectando la composición del mercado laboral. Un resultado central del modelo de Levy es que cuando la protección social consiste en muchos programas con distintas normas de acceso (estatus formal o informal) y diferentes formas de financiamiento (impuestos a la nómina o ingresos generales) pueden aparecer resultados inesperados sobre la productividad y el crecimiento de largo plazo (Levy 2006b).

Aunque México es un caso particularmente ilustrativo, otros países tienen programas similares. Colombia también tiene un régimen subsidiado de aseguramiento en salud (*Régimen Sub-*

sidiado), al alcance de los trabajadores pobres en situación de informalidad; Argentina tiene un programa de empleo de emergencia (*Jefes de Hogar*), en el que los participantes no pueden estar empleados. De hecho, un estudio reciente sobre el impacto de este último programa da algunas ideas sobre los incentivos generados. La implementación de dicho programa que combina las características de un programa de ayuda al empleo y uno de transferencias condicionadas se implementó durante una de las más severas crisis económicas en Argentina. *Jefes* se basa en dar transferencias a aquellos hogares con hijos en el colegio cuyo jefe está desempleado. La creencia de que existe una estrecha relación entre desempleo y pobreza llevó a Argentina a incluir el requisito de estar desempleado como criterio de focalización.

En principio, el condicionamiento al desempleo implica una tributación completa del ingreso proveniente de otras fuentes para quienes están en el programa; es decir, encontrar trabajo les hace perder los beneficios. Bajo ciertas circunstancias, esto puede generar incentivos adversos para quienes trabajan en el sector formal y aunque en la práctica el seguimiento a los requerimientos del programa no es perfecto, no pueden confirmarse esos incentivos en la realidad. El efecto de *Jefes* sobre la informalidad es un asunto empírico y Gasparini, Haimovich y Olivieri (2006) evalúan su impacto sobre la informalidad entre 2002 y 2005, un período de fuerte crecimiento económico y de crecimiento del empleo formal en Argentina. Los autores investigan si los hombres participantes eran menos propensos a aceptar trabajos formales que quienes no estaban en el programa, mediante el uso de un pequeño modelo de datos de panel de la Encuesta de Hogares.

Gasparini, Haimovich y Olivieri (2006) encuentran indicios de un efecto del programa de incentivar la informalidad; específicamente encuentran que la porción de jefes participantes que encontraron un empleo formal fue significativamente inferior que la correspondiente entre quienes no pertenecían al programa y tenían características similares. En algunos casos, la diferencia no sólo es estadísticamente significativa sino también considerable desde el punto de vista económico. Por ejemplo, cuando se lleva a cabo el método del puntaje de propensión al emparejamiento para el período 2003-2004, la diferencia entre la cuota de jefes participantes y los no participantes que se mueven hacia trabajos formales es de 5 puntos porcentuales. También se encuentra que el efecto de incentivar la informalidad es sensible a los salarios relativos ofrecidos en *Jefes* y en el sector formal. Específicamente, el efecto de *Jefes* sobre la informalidad desaparece durante el período 2005-2005, cuando la diferencia entre la transferencia del programa (fija en términos nominales) y los salarios en el sector formal se amplió considerablemente.²⁶

En síntesis, la evidencia sobre el programa *Jefes*, en Argentina, indica que el diseño de los programas de asistencia social y los incentivos que crean influyen en las decisiones de los trabajadores acerca de buscar trabajo en el sector formal o informal. Análisis adicionales en otros contextos serían útiles para profundizar la comprensión que tienen los encargados de la política económica sobre qué tan fuertes son los efectos de estos incentivos, tanto

en términos absolutos como relativos. Entre tanto, puede pensarse que varios factores afectan la fortaleza relativa de los efectos sobre los incentivos en un contexto dado. Algunos son:

- Entre más generosos sean los beneficios de los programas no contributivos con respecto a los contributivos, más fuerte será el problema de incentivos. Esto puede incluir salarios relativos, como en el caso del programa *Jefes*, o el tamaño relativo de los beneficios no salariales manteniendo otros factores constantes (incluyendo la calidad del servicio).
- Es probable que los efectos de incentivos de los programas operen más fuertemente entre los trabajadores situados en el margen de la decisión entre empleo formal o informal. En este contexto, los programas de asistencia social (inclusively los beneficios no contributivos de salud y pensiones) es probable que tengan un efecto menor sobre los resultados del mercado laboral. Cuando los programas están bien focalizados en los más pobres y la brecha de seguridad social es relativamente grande, el empleo formal se concentra en los deciles superiores. El tema de los incentivos entre la seguridad social y la asistencia social es más importante en los países más desarrollados de la región con niveles moderados pero altos de cobertura en seguridad y asistencia social.
- Algunos tipos de asistencia social pueden no tener un efecto fuerte sobre los incentivos de los trabajadores al decidir si buscan empleo formal o informal. *Oportunidades* en México (y otros programas similares de transferencias condicionadas) que limitan su alcance a fortalecer el capital humano de los niños —por ejemplo, educación, salud y nutrición—, pero no tratan de influir en la elección laboral, podría esperarse que no generen incentivos fuertes para algunas formas de participación laboral.
- De manera inversa, aquellos programas que atan la participación a un estatus laboral particular —por ejemplo, trabajar fuera del sector formal— podría esperarse que afecten de manera más fuerte las decisiones sobre el sector formal-informal.

Rediseño de la protección social para proteger a todos los ciudadanos

El acceso de los pobres a los instrumentos básicos de gestión del riesgo, junto con la existencia de fallas del mercado (problemas de información y externalidades) y el latente fracaso del gobierno, resalta la necesidad de repensar —de hecho, “rediseñar”— la política y los sistemas de protección social en varios países de América Latina y el Caribe. Ante la resistencia de la informalidad a ceder se necesita una reingeniería frente al modelo bismarckiano. La evidencia recogida sugiere que es necesaria una noción más amplia sobre quienes tienen acceso a los instrumentos de gestión del riesgo, basada en garantizar la protección básica y el bienestar de los *ciudadanos* en lugar de sólo pensar en los trabajadores. Esta sección se orienta hacia las implicaciones potenciales de la informalidad, el riesgo y las fallas de mercado y del gobierno y pospone para el capítulo 8 el estudio sobre la naturaleza y la

evolución del contrato social entre el Estado y los ciudadanos en América Latina y el Caribe.

Proveer cobertura básica en salud

Para poder dar una orientación sobre cómo los gobiernos deben intervenir para proteger a sus ciudadanos, es importante volver a ver el esquema comprensivo de aseguramiento discutido previamente (recuadro 7.2). Baeza y Packard (2006) ilustran este esquema para el caso de la salud. La enfermedad llega en varias formas y muchas no son graves ni implican grandes costos o pérdidas de dinero. De hecho, para el 80% al 90% de los casos de salud que viven los hogares, raramente se va al doctor. Muchos síntomas —el dolor de cabeza, el resfriado común, la diarrea en adultos y aun las fiebres menores— tardan menos de tres o cuatro días y pueden tratarse fácilmente sin prescripción médica. Para mitigar las pérdidas financieras de estos casos muchos hogares están mejor cuando hacen prevención con buena nutrición e higiene, medicinas preventivas y ejercicio; y mediante el ahorro para los gastos que ello implica.

Sin embargo algunas enfermedades más graves y de menor ocurrencia tienen un costo de tratamiento creciente. Para otros casos, como influenza, neumonía, bronquitis bacterial o infecciones urinarias, el costo del diagnóstico del tratamiento y su solución puede ser considerable. La consulta médica es clave para identificar las situaciones más complejas. Para cubrir las potenciales consecuencias financieras de estas enfermedades, los hogares están mejor cuando confían en acuerdos de socialización del riesgo. A medida que el costo de tratamiento crece puede ser más grave para los hogares y es más difícil encontrar mecanismos para socializar el riesgo, más aún con los costos indirectos y empobrecedores de las enfermedades (Baeza y Packard 2006).

No obstante, como se ha mencionado previamente, los mercados de aseguramiento privado son pequeños o no existen en muchos países de América Latina y el Caribe, debido en parte a problemas de información. Los mecanismos fragmentados y pequeños de socialización del riesgo que se han creado en los diseños actuales de aseguramiento en salud son relativamente ineficientes. Además, en el caso de la salud las pérdidas que no están cubiertas pueden imponer significativos costos externos a los demás. En consecuencia, se justifica que la intervención pública estimule los mecanismos de socialización del riesgo. Dado que en la región los recursos para salud son limitados, *hay una justificación para extender la cobertura amplia por medio de un paquete de cobertura mínima o “esencial” que incluya pérdidas catastróficas con altos costos externos* (Packard, 2006). Para garantizar la mayor cobertura posible, dicho paquete debería desvincularse del contrato laboral y financiarse mediante impuestos generales. La composición exacta de dicho paquete debería reflejar que aún los más moderados costos de salud pueden tener un impacto considerable sobre los hogares pobres de la región.

Existen varios argumentos a favor de desvincular la cobertura esencial en salud del contrato laboral y en lugar de ello financiarlo mediante impuestos, que son más eficientes y también un meca-

nismo de financiamiento más equitativo, dependiendo de los instrumentos progresivos de recaudo de impuestos y los consecuentes patrones de gasto público (Mossialos *et al.* 2002; Savedoff 2004, citado en Baeza y Packard (2006). Lo anterior también asegura que los riesgos en salud son efectivamente socializados. En el caso de la cobertura esencial, Packard (2006) argumenta que dada la existencia de externalidades, los costos sociales de los individuos que fracasan para cubrirse a sí mismos y a sus dependientes son suficientemente altos y que “hay una clara justificación de gestión del riesgo para quitar de las manos de empleadores y trabajadores la decisión de cubrirse” (p. 25), mediante el cambio del financiamiento por medio de contribuciones a la nómina hacia uno basado en ingresos generales. En países como México y Colombia, donde los regímenes subsidiados de salud han sido creados para llenar la brecha en cobertura dejada por el sector formal, el financiamiento general soluciona el problema de los incentivos perversos hacia el mercado laboral, que se asocian con un sistema en el cual la seguridad social financiada mediante impuestos sobre la nómina “compite” con los programas de asistencia para trabajadores informales financiados de manera general (Levy 2006b).

Los sistemas nacionales de salud en América Latina y el Caribe han querido cubrir un amplio rango de condiciones de salud, pero estos sistemas no han logrado profundizar los esquemas de aseguramiento ni han sido capaces de prestar servicios de calidad. Cuando el gobierno ha tratado de abarcar demasiado, ha logrado servicios de baja calidad en el sistema de salud pública y situaciones fiscales insostenibles en algunos países. Sin embargo, varios países han intentado recientemente definir paquetes de beneficio más modestos pero implementables, tales como el caso del *Régimen Subsidiado* en Colombia, *Seguro Popular* en México y el *Paquete AUGE* en Chile (recuadro 7.3). La idea del financiamiento del aseguramiento en salud mediante ingresos generales solamente debería aplicar a la cobertura mínima esencial, pero la economía de los seguros y las restricciones fiscales reales de los países afirman que la cobertura adicional, si se desea, debería estar disponible sobre bases contributivas. En este contexto hay un papel importante para la política pública consistente en estimular sectores de salud más eficientes, incluyendo el fortalecimiento de las funciones de provisión y aseguramiento.²⁷

Fortalecimiento del aseguramiento para los ancianos

También existe justificación para otorgar cobertura esencial a los ancianos mediante una pensión de prevención de la pobreza, enfocada en los pobres como parte de un sistema pensional multipilar más amplio. La socialización del riesgo podría ser un elemento central en la prevención de la pobreza y, debido a los costos sociales asociados con las personas que caen en la pobreza en la vejez, hay una clara racionalidad para gestionar el riesgo al desvincular esta pensión del contrato laboral y financiarlo mediante recaudos generales (Packard 2006). Al mismo tiempo, el esquema comprensivo de aseguramiento resalta la importancia del ahorro individual como un elemento fundamental de un sistema de seguridad para los ancianos. Ciertamente, *dada la alta probabilidad de pérdidas en el ingreso durante la vejez, el ahorro*

debería ser el punto central para sostenerse en la jubilación (Gill, Packard y Yermo 2004). Las experiencias recientes hacen claro que los pilares de ahorro deberían vincular estrechamente los beneficios a las contribuciones, para la mayoría de trabajadores, independientemente de su situación laboral. Los esquemas individuales de capacitación introducidos en América Latina y el Caribe durante las últimas décadas son consistentes con este objetivo.

Los países de América Latina y el Caribe enfrentan desafíos importantes con respecto al diseño y operación de componentes de ahorro y de prevención de la pobreza, así como de su relación. Las investigaciones recientes sobre la reforma pensional en América Latina y el Caribe sugieren que desde una perspectiva institucional, el componente de prevención de la pobreza es mejor cuando se financia y se administra de manera separada del componente de ahorros. Entre otros aspectos, los imperativos institucionales asociados con gestionar un pago mínimo para reducir la pobreza son distintos de aquéllos relacionados con la administración y supervisión de las inversiones bajo los esquemas de capitalización individual (Gill, Packard y Yermo 2004).

Además, un elemento mal diseñado puede afectar a otro. Por ejemplo si se tiene un componente de prevención de pobreza demasiado generoso o mal diseñado, se pueden reducir los incentivos de ahorrar para la jubilación o aumentar los de emplearse en el sector informal.

Luego, ¿qué implicaciones tiene esto para el diseño de un componente de reducción de la pobreza en un sistema pensional? Dadas las limitaciones institucionales y fiscales de la región, que varían considerablemente entre los países de América Latina y el Caribe, es conveniente retomar la discusión hecha anteriormente sobre los incentivos y distinguir aquellos países con grandes brechas en cobertura, que no tienen problemas importantes de incentivos en el corto plazo, y aquellos que tienen niveles moderados de cobertura en seguridad y asistencia social, donde tienen mayor importancia los incentivos, aun en el tiempo presente. Más específicamente, estos incentivos podrían incluir los siguientes:

- En países con brechas de cobertura considerables, tiene sentido enfocarse en primera instancia en la implementación de pensiones de asistencia social orientadas a los pobres (o muy pobres) y que sean sostenibles desde el punto de vista fiscal.²⁸ En dicho sentido, el desafío consiste en fijar el beneficio de la pensión en niveles lo suficientemente grandes para que estén protegidos de la pobreza, pero no tan grandes para que se den incentivos adversos sobre el mercado laboral o sobre los ahorros en el momento en que la brecha sea más estrecha.²⁹ El mensaje es que los encargados de la política deben tener en mente tanto los efectos de corto como de largo plazo en el diseño de los programas.
- Para aquellos países que dispongan de niveles intermedios de cobertura, en los que el papel de los incentivos en el corto plazo son importantes, la necesidad de enfocarse en la compatibilidad de incentivos es más inmediata. En tales casos, además de tener pensiones de prevención de pobreza con una focalización garantizada, una reducción progresiva en

RECUADRO 7.3

Aumento de la cobertura del aseguramiento en salud por medio de instrumentos de socialización del riesgo correctamente alineados

La pregunta de qué tan buenos son los hogares para protegerse de las consecuencias financieras de enfermedades e incapacidades ha estado sujeta a un extenso debate en América Latina y el Caribe. Esta discusión se ha centrado en el dilema entre ampliar y profundizar la cobertura. Las constituciones de muchos países latinoamericanos garantizan el derecho de sus ciudadanos a la buena salud y su acceso a dichos servicios. En teoría, el sistema público de salud cubre tratamientos de todo tipo, pero en la práctica tiene restricciones financieras y para cumplir con sus restricciones presupuestales se raciona o se disminuye la calidad del servicio. Hasta mediados de la década de 1990 existieron mandatos constitucionales junto con una considerable demanda insatisfecha de cuidados en salud, y la promesa de un cuidado universal en salud no estuvo acompañada de instrumentos efectivos para lograrlo. Sin embargo, comenzando a mediados de la década varios países introdujeron reformas legislativas y al sector para transformar los paquetes de beneficios de salud en niveles explícitos y bien definidos al alcance de todos los ciudadanos. Estas reformas normalmente incluyen mecanismos para que los hogares demanden sus derechos del Estado.

Chile ha introducido un nuevo paquete de aseguramiento en salud desde 2002 (Plan de Acceso Universal con Garantías Explícitas o AUGE). Este paquete establece un conjunto mínimo de cobertura básica en salud para todos los chilenos, junto con la garantía de atención durante períodos específicos, fijando techos sobre los copagos y subsidiando completamente a los hogares más pobres. Este nuevo sistema no está diseñado para prometer cobertura social en salud, sino para eliminar el racionamiento y mejorar el servicio y también reduce el “descreme de los aseguradores”. El programa representa un “listado de derechos de los pacientes”, para los afiliados a Fonasa (Fondo Nacional de Salud) y el Servicio Nacional de Salud, y busca reducir las filas de espera y otras ineficiencias que podrían incrementar los costos de bolsillo, particularmente para los hogares pobres. El AUGE primero implementó una prueba piloto con la población cubierta por el Fonasa, que generó resulta-

dos positivos al incrementar los servicios incluidos en el paquete. Desde el primero de enero de 2004, el AUGE fue obligatorio para todos los ciudadanos y todos los proveedores públicos y privados de los servicios de salud. Tanto a los beneficiarios del Fonasa como a los cubiertos por seguros privados (llamados Isapre) se les otorgan los mismos derechos en salud.

Aunque aún es muy pronto para evaluar su efecto, el esquema explícito de derechos inmerso en el programa ya está teniendo efectos esperados e inesperados en Chile. Por ejemplo, ha obligado a los encargados de la política a repensar la discusión entre ampliación y profundización de la cobertura en salud. La totalidad de los servicios médicos estaban al alcance de todos en el período anterior a la reforma, pero en la práctica no están garantizados. El resultado fue un paquete de servicios limitados y de baja calidad, principalmente para los pobres.

Bajo el nuevo enfoque, un paquete de cobertura básica en salud se volvió una restricción legal para los gobiernos, dejando abierto el debate sobre si se garantizaba un paquete limitado para todos o un paquete extensivo para unos pocos (frecuentemente enfocado en los cuidados más costosos de salud). Además, estas reformas llevaron a un diálogo más cercano entre los ministros de Salud y Hacienda, porque su diseño reduce el espacio para el ajuste fiscal en el sector de la salud. Se pueden presentar consecuencias fiscales significativas cuando existen errores al definir la cobertura, colocando una prima sobre la eficiencia y la gestión en el sector de la salud. Aunque de manera no intencionada, muchas reformas similares le han dado al gobierno instrumentos poderosos para enfocarse en reformas que amplíen la eficiencia en el sector de la salud. Para garantizar un paquete se requiere claridad sobre la calidad de la oferta, la cual, a su vez, requiere sistemas complejos de monitoreo, sistemas de pago de los proveedores y contratos y cuasicontratos entre la agencia de financiación público y los proveedores del servicio de salud.

Fuente: Baeza y Packard, 2006.

el nivel de los beneficios podría ayudar a mantener unos incentivos apropiados a través de un sistema más amplio. En este sentido, las propuestas recientes de reformas pensionales del gobierno chileno pueden darnos unas lecciones valiosas para los demás países. Esta propuesta se centra en dar aseguramiento a los mayores sin distinción de su condición laboral. Esto le permitiría a Chile pasar a tener un sistema integrado. La reforma busca establecer una mezcla adecuada de instrumentos de ahorro y de socialización, una estructura institucional adecuada para el manejo y la supervisión del nuevo sistema y la compatibilidad de incentivos de los componentes de ahorro y de lucha contra la pobreza. (recuadro 7.4).

¿Qué ocurre con el diseño de los componentes de ahorro en una situación de informalidad dominante? Un aspecto clave es si

se debe obligar a tener ahorros entre quienes se encuentran por fuera de los mecanismos administrativos y cómo hacerlo. El punto central de los esquemas multipilares de pensiones ha sido encontrar el balance adecuado entre el pilar de ahorro obligatorio (pilar 2) y el pilar de ahorro voluntario (pilar 3) en América Latina y el Caribe (Gill, Packard y Yermo 2004). Parte del argumento está en que los ahorros obligatorios eliminan las preocupaciones sobre las fallas de información y la “miopía” que puede llevar a los trabajadores y a los hogares a ahorrar menos de lo necesario para la jubilación. Al trabajar para garantizar oportunidades de ahorro para los que están en el sector informal, parecería que eso induciría al fortalecimiento de los instrumentos de ahorro voluntario en un sistema multipilar. De la misma manera, al otorgar una mayor flexibilidad dentro del sistema se está ayudando a aumentar los beneficios percibidos de los ahorros con respecto a sus costos. En este sentido, se tendrán ganancias al garantizar una mayor

RECUADRO 7.4

Protección para los ancianos en el nuevo milenio: la propuesta de reforma pensional en Chile

En diciembre de 2006, el gobierno chileno envió al Congreso un borrador de ley para reformar el sistema pensional. Esta propuesta contiene un conjunto de medidas que incluyen: la modificación de la pensión focalizada de asistencia social existente (Pasis) con un nuevo pilar solidario, la extensión de la cobertura para los trabajadores por cuenta propia, normas para promover la igualdad de género y varias normas que buscan mejorar la supervisión y el desempeño de las cuentas individuales. Es una propuesta ambiciosa y comprensiva que se erige sobre el sistema existente.

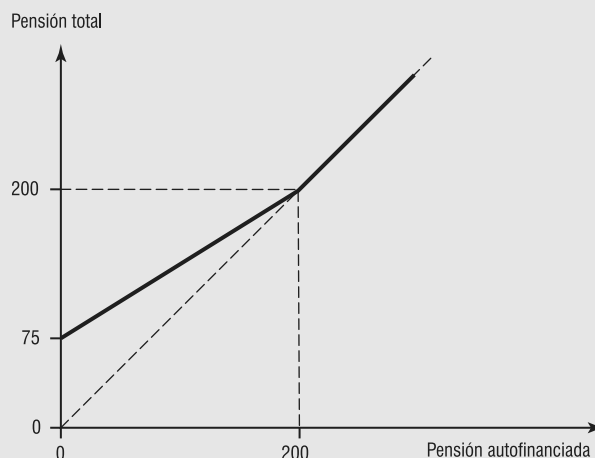
Para prevenir la pobreza en los ancianos, el actual sistema de seguridad social chileno incluye una pensión mínima como parte de su esquema pensional contributivo y de asistencia social. Esta pensión mínima está disponible solamente para quienes han aportado al menos 20 años a las cuentas individuales y existe evidencia sobre la imposibilidad de muchos trabajadores para cumplir con los aportes requeridos para el momento de su jubilación. Al mismo tiempo, se focaliza la pensión de asistencia social hacia los más pobres. De ahí que la preocupación es sobre el volumen de población que tendrá pensiones muy bajas o ni siquiera tendrá acceso a ellas.

La reforma crearía un nuevo pilar de solidaridad que otorga beneficios al 60% de menores ingresos que no tienen aportes pensionales. Quienes no han contribuido tienen una pensión aproximada de US\$142 dólares mensuales y quienes tienen bajos niveles de cotización recibirían un pago suplementario, de manera que en total reciban US\$380 dólares al mes. El tamaño de este pago suplementario decrece con el nivel de la pensión, que es autofinanciado de manera que los trabajadores que pueden financiar una pensión igual o superior a US\$380 no recibirán el suplemento (*ver gráfico*). Luego, dado que la pensión total aumenta con el ingreso, los trabajadores tienen incentivos para continuar con sus aportes.

Actualmente, la participación de los trabajadores por cuenta propia en el sistema pensional chileno es voluntaria y solamente el 5% de ellos lo hacen. La reforma extendería el mismo programa de beneficios, incluyendo los beneficios de la solidaridad, a ellos y a los asalariados. Con el tiempo, la participación de los trabajadores por cuenta propia sería obligatoria a menos que exista una oposición explícita. Es importante advertir que aunque Chile tiene una baja cobertura en los trabajadores por cuenta propia, como otros países de América Latina, no tiene tan altos niveles de informalidad. Los retos asociados con la ampliación de la cobertura entre los trabajadores por cuenta propia en Chile parecen ser menos onerosos que en los demás países de la región.

La reforma también intenta promover la reducción en las comisiones que los administradores de los fondos de pensiones cobran, e incrementar el rendimiento de las inversiones. Las comisiones actuales son altas y se atribuyen a la falta de suficiente competencia. El superintendente de pensiones organizará subastas anuales para los nuevos afiliados, basadas en el nivel de las comisiones y quien haga la oferta más baja se quedará con los nuevos afiliados, y está obligado a mantener esa comisión por al menos 18 meses y extenderla a sus afiliados. Otro objetivo de la reforma es aumentar el

Estructura de beneficios bajo la propuesta de reforma al sistema pensional (pensión total de los trabajadores como función del autofinanciamiento de su pensión)



Fuente: Forteza 2007, basado en gobierno de Chile 2006a, 2006b.

rendimiento de los fondos al promover más flexibilidad para la escogencia de la composición del portafolio. Al tener una supervisión más flexible, los administradores tendrán una mayor responsabilidad en la generación de rendimientos para los fondos.

Institucionalmente también se tendrían cambios importantes. El nuevo Instituto de Seguros Sociales (*Instituto de Previsión Social*) se encargaría del sistema solidario de pensiones, mientras que la Superintendencia de Pensiones supervisaría todo el sistema. Estos cambios implican un período de transición de 5 años. La comisión consejera presidencial supervisaría la reforma del sistema de seguridad social, cuyo nuevo pilar de solidaridad costaría 1% del PIB en 2025. El costo fiscal total de las pensiones, en ese año, pasaría de un 1,6% del PIB sin reforma a un 2,5% con ella.

El sistema pensional ideado en la reforma muestra un alejamiento de la concepción tradicional de un pilar único basado en el ahorro, a uno más balanceado, multipilar o de múltiples capas. La propuesta fortalece e integra mejor los componentes asistenciales y redistributivos, con el componente de ahorro individual del sistema, y de otro lado se mejora la capacidad de las pensiones para proteger a los más desfavorecidos sin distorsionar los incentivos ni crear problemas fiscales. De otro lado, la propuesta también constituye un valioso aporte en el proceso de diseño de políticas, ya que durante ella tuvieron lugar amplias consultas con los interesados, orientadas por la comisión del gobierno. El resultado final es un proyecto equilibrado que mejora el sistema actual sin desatender los logros alcanzados previamente.

Fuente: Forteza 2007, basado en gobierno de Chile 2006a, 2006b.

portabilidad de los ahorros y beneficios de la entrada y salida de los trabajadores del sector formal. Teniendo una mayor flexibilidad en las opciones de inversión y ahorro —basadas en la etapa del ciclo vital de las personas—, al permitir menores niveles de contribuciones para los trabajadores jóvenes y permitiéndoles seleccionar sus propias inversiones con perfiles de riesgo mayor, y al mismo tiempo apoyar los portafolios de riesgo bajo para los mayores, se puede incentivar la demanda por los ahorros de jubilación.

Desagregación de paquetes de beneficios multidimensionales y complejos

Como se afirmó anteriormente, varios sistemas de seguridad social requieren contribuciones a paquetes de beneficios multidimensionales y complejos. Si los trabajadores no valoran uno o más componentes del paquete, éstos se verán como un impuesto sobre sus ingresos percibidos y, por tanto, se generan incentivos negativos hacia el empleo formal. Esos impuestos afectan negativamente los incentivos hacia buscar un empleo formal.

Desde la perspectiva de la protección social pública, algunos de los componentes incluidos en estos complejos paquetes no tienen una socialización del riesgo o una gestión totalmente clara. Tampoco hay una justificación económica clara que fundamente la protección sobre la base de la lógica de un bien público o una externalidad positiva, ni de su financiamiento mediante impuestos a la nómina. El caso mexicano de la recreación y el deporte o los beneficios en vivienda son un buen ejemplo, porque ambos son bienes privados y no involucran socialización del riesgo o gestión social del riesgo.

En tales casos, los paquetes de seguridad social se benefician si se separan de lo que “no es esencial”. Esta separación implica hacer voluntarios aquellos elementos del sistema actual que no lleven inmersos la socialización del riesgo o el financiamiento privado. Los objetivos de esta “desagregación” son incrementar los beneficios de los programas de seguridad social en relación con sus costos y enfocar la seguridad social en sus funciones centrales de protección. Si los gobiernos ven necesario proveer beneficios en vivienda, debe ser de manera voluntaria o “electiva”. Sin embargo, no es clara la racionalidad de usar impuestos a la nómina para financiar tales beneficios. Si lo que se desea es garantizar el acceso de los pobres a una vivienda adecuada, sería más eficiente y apropiado hacerlo mediante subsidios focalizados a los pobres y financiarlo con los recaudos generales.

Algunos países, como Colombia, otorgan subsidios para el cuidado de la infancia con impuestos a la nómina. Aunque estas inversiones tienen una dimensión de “bienes públicos”, no es claro que se deban financiar con estos impuestos sino con impuestos generales.

Costos potenciales de la reforma a la protección social. Financiamiento de la cobertura esencial

El rediseño de los sistemas de protección social en América Latina y la garantía de una cobertura esencial en salud y pensiones, mediante la desvinculación de la protección, tendrá implicaciones fiscales importantes para la mayoría de los países de la región. En

primer lugar, la desvinculación de lo laboral implica la eliminación de los impuestos a la nómina (al menos en estas áreas) y reemplazarlos con otras fuentes menos distorsionantes como el IVA o impuestos sobre la renta o la propiedad. En segundo lugar, en la mayoría de los países, ofrecer una cobertura esencial implica tener mayores recursos públicos para salud y pensiones. Su monto y la fuente apropiada para obtenerlos dependerán de una serie de factores como el tamaño del déficit de cobertura, el nivel de los beneficios provistos y el espacio fiscal. El cálculo del impacto social es complejo y, en el caso de la salud, el costo de la cobertura esencial es sensible a los supuestos que se adopten sobre el contenido del paquete de beneficios. Además, en varios países, existen importantes ahorros fiscales potenciales que resultan de las reformas adelantadas en áreas como la salud. La medición del tamaño de estos ahorros y cómo compensan la expansión de otros costos asociados con la expansión de la cobertura constituyen un desafío. No obstante lo anterior, las distintas aproximaciones de medición son importantes para tener una idea de los órdenes de magnitud.

Algunas estimaciones recientes del Banco Mundial, para México, muestran que el costo unitario de la provisión de cobertura esencial es igual al costo unitario del programa subsidiado de aseguramiento en salud —*Seguro Popular*—, que incluye intervenciones quirúrgicas ambulatorias, atención hospitalaria y tratamientos preventivos entre otros.³⁰

Éste es un paquete mucho más modesto en términos de cobertura que el ofrecido por el IMSS y el Issste (Instituto de Seguridad Social Público Federal Mexicano). Se asume que los hogares más ricos deberían estar en libertad de adquirir un aseguramiento adicional en salud en el mercado, de acuerdo con sus preferencias y su disponibilidad a pagar. Se calcula que los costos fiscales *adicionales* de la cobertura adicional en salud estarían alrededor de 1,3% del PIB.

También se han estimado los costos de brindar una pensión para prevención de la pobreza en México¹ y en especial, los asociados con otorgar una pensión de asistencia social focalizada hacia los ancianos en extrema pobreza. Como en el caso de salud, el impacto fiscal esperado para esta cobertura depende, entre otros factores, de los niveles deseados de cobertura, los cambios demográficos esperados, el beneficio ofrecido y de si éstos están indexados sobre los precios o los salarios y, finalmente, si incluían incentivos al ahorro. Los cálculos se hicieron proponiendo un beneficio equivalente a la mitad del salario mínimo indexado sobre los salarios reales (equivalente a la línea de pobreza en México).

Bajo este escenario y al tener en cuenta la edad de los mexicanos, se estimó que el incremento en los costos fiscales producto de implementar la pensión de asistencia social estaría en 0,3% del PIB desde ahora hasta el 2010, con un aumento al 0,7% del PIB en el 2050. La evidencia sobre otros países sugiere que el impacto fiscal de la extensión de la cobertura pensional varía de acuerdo con el diseño del programa y de las características institucionales. En Chile, el gobierno estima que el pilar solidario equivaldrá a 1% del PIB en 2025 (recuadro 7.4), mientras que un

estudio para Brasil, que está para publicarse, estima que el aumento en el gasto equivale a 2% del PIB (Banco Mundial, por aparecer).

¿Qué podrían implicar estas reformas desde el punto de vista del sistema impositivo y del instrumento escogido para su financiamiento?. Se hicieron algunas estimaciones del financiamiento por medio de un incremento del IVA. Específicamente, se asumió que todos los hogares serían gravados con un IVA mayor. Teniendo en cuenta que existen varias exenciones a este impuesto, tales como medicinas y alimentos, las estimaciones sobre el impacto de las tasas del IVA se hizo bajo el supuesto de que éstas eran mantenidas.

Dado el conocido impacto de un incremento del IVA sobre los más pobres, se asumió una compensación directa hacia ellos con el fin de paliar los efectos adversos del incremento del impuesto.³¹ Aunque no se previó una compensación similar para los no pobres, este tipo de propuestas puede tener un efecto positivo sobre los trabajadores del sector formal, que no tendrían que pagar impuestos sobre la nómina y en lugar de ello podrían recibir una parte de ese dinero como un mayor salario.³² Pero estos últimos beneficios para los trabajadores formales no se incluyeron de manera explícita en los cálculos sobre el IVA.

Se hicieron algunos cálculos del financiamiento de la cobertura esencial mediante el IVA para el caso mexicano, incluyendo una provisión para el 20% más pobre de los hogares mexicanos, orientada a compensarlos por el incremento en el impuesto. Esto equivale a cinco millones de hogares que en la actualidad están en el programa de transferencias condicionadas en dinero, *Oportunidades*, y la compensación podría focalizarse inicialmente utilizando el registro de beneficiarios de ese programa. Estos cálculos implican un gasto público adicional de 1,3% del PIB –cobertura mínima esencial en salud–, con un incremento en la tasa impositiva del IVA aproximado de 6,4 puntos porcentuales con respecto a la situación actual. Luego un cambio del 15% al 21,4% del IVA no es despreciable.

Si se deseara brindar una pensión de asistencia social focalizada sería necesario incrementar los recursos y ello requeriría un aumento aproximado en la tasa impositiva del IVA de aproximadamente 1,3 puntos porcentuales, que para el año 2050 debería estar alrededor de 3,4 puntos porcentuales (a medida que los costos de proveer tal pensión aumenten). Debe tenerse en cuenta que bajo ambos escenarios la generalización del IVA hacia alimentos y medicinas, si esto fuera factible políticamente, podría tener un impacto mitigador significativo sobre la necesidad de aumentar las tasas, aun si se incluyen las compensaciones mencionadas para los más pobres.

Pero esta medida y la separación de la protección social del contrato laboral pueden no ser una solución óptima en todos los países, puesto que otros instrumentos como el impuesto sobre la propiedad pueden ser óptimos, dado el contexto específico. Estudios recientes sugieren que en Brasil se tendría un impacto negativo sobre el crecimiento económico en el largo plazo, si se pasara de un impuesto sobre la nómina al IVA, dada su actual estructura (Fernández, Gremaud y Narita 2006). Esto ocurre porque en Brasil

no existen exenciones sobre las inversiones y en consecuencia el capital sería gravado negativamente. No obstante, estos autores también encuentran que con exenciones sobre el capital, desaparcería el efecto adverso sobre la productividad y el crecimiento.

Es importante tener en cuenta que los encargados de la política económica en América Latina y el Caribe no parten de cero cuando quieren hacer estos cambios, sino que operan en ambientes ya establecidos. La mayoría de los países de la OCDE y muchos países en desarrollo –cada uno con su propia historia de políticas e instituciones– han empezado a hacer la transición. Aún países con largas tradiciones de sistemas de seguridad social del tipo bismarckiano, como España, se están moviendo en esta dirección (ver recuadro 7.5). De hecho, los países que han optado por un financiamiento mediante recaudos generales, típicamente partieron de esquemas voluntarios fragmentados y luego de sistemas obligatorios de seguro social similares a los de América Latina y el Caribe. Aún en Alemania, que es la cuna del modelo bismarckiano, se han dado propuestas de reforma en esta misma dirección.

El legado de las políticas de protección social anteriores crea un reto importante para cambiarse del modelo actual al financiado mediante recaudos generales. Sin embargo, la experiencia de algunas reformas recientes, como la de España, puede dar alguna guía; alguna experiencia en este sentido también existe en América Latina y el Caribe. La reforma pensional en Chile de 1981, incluyó algunos de estos elementos y fue acompañada por una disminución sustancial en los impuestos sobre la nómina (Gruber 1995).³³ Por tanto, existen soluciones técnicas acerca de cómo implementar el cambio hacia un modelo de protección social que pueda cubrir la totalidad de los ciudadanos.

Administrar la transición desde acá hacia allá

Existen grandes heterogeneidades en los niveles de protección social en los países de América Latina y el Caribe (el lado cambiante de la informalidad). También registran grandes diferencias, tanto en el gasto en protección social como en la capacidad para dedicar recursos adicionales en el corto y mediano plazos para la protección social. Las instituciones de protección social y la capacidad institucional también difieren de un lugar a otro. Luego, mientras algunos países están en posición de efectuar cambios significativos en la estructura y el financiamiento de la protección social, otros enfrentan retos más grandes que les implican metas de largo plazo para garantizar el acceso universal a los mecanismos de gestión de riesgo en salud y seguridad para los ancianos.

La mayoría de países de la región probablemente necesitarán seguir una serie de medidas discrecionales en la búsqueda de una visión de largo plazo para proveer una cobertura mínima esencial en seguridad social, en lugar de buscar reformas del tipo *big-bang*. Esto puede ser pragmático dado que esas reformas requieren del apoyo de un conjunto diverso de agentes. En este sentido, es importante garantizar que las medidas de corto plazo sean consistentes, o al menos no inconsistentes, con la visión de largo plazo de los gobiernos. Esto será especialmente importante cuan-

RECUADRO 7.5

Desligando la cobertura de salud y el estatus de empleo: el cambio español hacia la financiación del seguro social básico con impuestos generales

El financiamiento del sistema de salud en España llevó a cabo cambios radicales entre 1980 y la década de 1990, cuando el país pasó de un sistema de seguridad social financiado mediante impuestos sobre la nómina, a un servicio nacional de salud financiado por impuestos generales. En la actualidad cerca del 100% de los gastos públicos en salud se financian de esta manera.

La transición a la democracia y la Constitución de 1978 le dieron un nuevo ímpetu a la reforma a la salud en España. Una organización separada se estableció dentro del sistema de seguridad social para los servicios de salud. La mayoría de los programas de salud se consolidaron bajo la sombra del Ministerio de Salud que se constituyó como ente independiente en 1981.

Después de cuatro años de discusión parlamentaria, se aprobó la Ley General de Salud en 1986. Esta ley creó un esquema legal unificado para muchas de las reformas previas por porciones e invocó por un financiamiento mediante impuestos. Los servicios de salud manejados públicamente se consolidaron en una organización nacional y en un pequeño número de organizaciones regionales (Cataluña y el País Vasco), dentro de un esquema descentralizado. El sistema nacional de salud español fue posteriormente devuelto a las 17 comunidades autónomas que lo han manejado completamente y que junto con los servicios regionales de salud hacen parte de este sistema desde 2001.

De acuerdo con las reformas introducidas por esta Ley General, las fuentes de financiamiento para el sistema de salud cambiaron drásticamente en 1989, cuando el 70% se financió mediante impuestos generales y sólo el 30% mediante contribuciones sobre la nómina.

A mitad de la década de los noventa, el 100% del financiamiento se llevaría a cabo mediante impuestos generales de acuerdo con los tratados firmados entre los partidos políticos y los sindicatos (conocidos como *Pactos de Toledo*). Actualmente las regiones españolas reciben fondos para salud de un fondo general del gobierno central y ese fondo es proporcional a la población. Además, existen algunos factores de ajuste como la distribución por edad, el número de residentes temporales y los servicios ofrecidos al sistema nacional o las regiones vecinas. Algunos fondos adicionales se obtienen también de los ingresos fiscales de la región.

En la actualidad solamente las compensaciones a los trabajadores relacionados con enfermedades laborales se financian mediante contribuciones generales de empleadores y empleados.

Fuente: Fernández 2004, en Baeza y Packard 2006.

do los gobiernos pretendan sistemas de protección social más integrados que se alineen con los objetivos sociales de una mejor gestión del riesgo y un alto nivel de crecimiento.

Para este fin los gobiernos podrían beneficiarse de abordar varias medidas en el corto y mediano plazos, que contribuirían para el logro de metas de largo plazo en materia de una protección social más extensa en salud, para todos sus ciudadanos. Al mismo tiempo, les pueden ayudar a encontrar el camino hacia una cobertura esencial que permita una mayor movilidad en el mercado laboral, no sólo basada en la distinción formal e informal, sino sobre un diseño sensible de la protección social. Las prioridades clave son las siguientes:

- *Desagregación de los paquetes complejos de beneficios multidimensionales.* El objetivo de la desagregación sería un aumento en los beneficios con respecto a los costos y mejorar el contenido de los paquetes de seguridad social. Mientras que los beneficios de pensión y salud son el centro del paquete de beneficios, la desagregación haría voluntarios aquellos elementos de los sistemas actuales que en la actualidad representan impuestos parciales o puros sobre los trabajadores, o que financian bienes privados en lugar de públicos.
- *Mejora en la calidad de los programas / beneficios en salud y pensiones.* De nuevo, el objetivo sería incrementar los be-

neficios relativos asociados con participar en el sistema de seguridad social. Las áreas de mayor atención son:

- *Reformas de microeficiencia en el sector salud* de la mayoría de países de la región. Estudios recientes del sector salud (Baeza y Packard 2006; Mason *et al*, por aparecer) subrayan áreas importantes que son fundamentales para fortalecer la protección social en salud, como las siguientes:
 - ❖ Separación de las funciones de comprador / asegurador en los proveedores de atención de salud,
 - ❖ Moverse de procesos presupuestales históricos a presupuestos basados en la producción y compras estratégicas,
 - ❖ Desarrollar paquetes mínimos de beneficios (cobertura esencial) que sean consistentes con los principios fundamentales del aseguramiento, y
 - ❖ Establecer o fortalecer la elección de los consumidores entre los proveedores del servicio.
- *Reformas a la eficiencia de los sistemas pensionales de la región.* Entre las prioridades están:
 - ❖ Disminuir los costos y derechos administrativos cobrados a los afiliados y mejorar la gestión del riesgo (Gill, Packard y Yermo 2004); las reducciones adicionales en las comisiones junto con esfuerzos adicionales para incrementar las tasas netas de rendimiento podrían incrementar el atractivo del pilar basado en el ahorro,

- ❖ Fortalecer los sistemas de ahorro voluntario para los ancianos, y
- ❖ Crear una mayor flexibilidad en el pilar del ahorro, incluyendo una mayor portabilidad y flexibilidad en los ahorros y en las opciones de inversión, para reflejar las diferentes etapas del ciclo de vida de los trabajadores (por ejemplo, disminuir las contribuciones obligatorias para los más jóvenes y/o una mayor flexibilidad en el perfil de riesgo de las inversiones a lo largo del ciclo de vida); tal flexibilidad ayudaría a incrementar la razón beneficio-costos entre los potenciales afiliados.
- *Fortalecer el diseño del programa para tener en cuenta y permitir una mayor movilidad al trabajador.* Esto podría incluir:
 - *Revisar períodos de espera exageradamente onerosos, donde existen, para facilitar el acceso y la movilidad a los trabajadores en los programas pensionales de la región.* En este sentido, los países de América Latina y el Caribe deberían considerar la posibilidad de adoptar los programas usados en algunos países europeos que le permiten a los trabajadores acceder a los beneficios pensionales en proporción a su tiempo de servicio.
 - *Permitir que los demás integrantes del hogar (pareja o hijos) puedan renunciar a algunos beneficios específicos como el aseguramiento en salud, para evitar un doble pago por la misma cobertura.*
 - *Estimular la portabilidad de los beneficios en salud y los ahorros de jubilación entre los distintos empleos, sectores y ocupaciones.*
- *Establecer diseños de los programas que sean consistentes y compatibles en los incentivos y beneficios, entre las diferentes partes de los sistemas de protección social de los países (tanto en seguridad social como en asistencia social), para minimizar los incentivos adversos y los efectos sobre la productividad.* Esto implica unificar normas, requisitos de elegibilidad y los niveles de beneficios entre programas e instituciones, tanto en salud como en el aseguramiento en la vejez.

El listado anterior es un conjunto de aspectos que pueden hacer parte de las reformas de corto y mediano plazos para un gran número de países de la región, y que son especialmente necesarias donde se tengan altos niveles de integración y de movimientos entre el sector formal y el informal, así como en aquellos donde existan brechas relativamente pequeñas en la cobertura entre los sistemas formales de seguridad social y los nacientes programas de asistencia social.

Conclusiones

Casi la totalidad de países de América Latina y el Caribe se ha caracterizado por “sistemas de bienestar truncados”, en los cuales existen generosos esquemas de beneficios para los trabajadores del sector formal, mientras que quienes están fuera de él –tanto

en zonas rurales como urbanas– tienen beneficios mucho más limitados y pocos instrumentos para manejar sus riesgos. Los recientes avances en la expansión de la seguridad social para alcanzar a los sectores desprotegidos de la población, han sido decepcionantes. La cobertura en seguridad social ha fracasado en su intento de llegar a más gente a pesar del crecimiento económico logrado durante este período, e incluso ha disminuido en algunos países durante la década pasada. Además, en casi todos los países de la región las tasas de cobertura son considerablemente menores en los niveles de menores ingresos que en los de mayores ingresos. En varios países los trabajadores pobres y sus familias se encuentran prácticamente excluidos del sistema.

En parte, como consecuencia de las preocupaciones relacionadas con el estado truncado de bienestar, durante la última década han tenido lugar varios intentos de crear programas de lucha contra la pobreza y de asistencia social para ayudar a cerrar la brecha y proveer apoyo a los más pobres. Una serie de estos esfuerzos (por ejemplo, programas de transferencias condicionadas en dinero) ha contribuido de diferentes maneras al bienestar de corto plazo y a las oportunidades de largo plazo de los pobres. Todos estos esfuerzos son bienvenidos y se deben estimular. Al mismo tiempo, la creación y la expansión de ciertos tipos de programas asistenciales que vinculan la elegibilidad con el trabajo en el sector informal pueden crear incentivos que restringen el crecimiento del empleo formal así como el crecimiento en el largo plazo. Esos efectos son particularmente importantes en aquellos países donde los afiliados obtienen beneficios de afiliación que son inferiores a sus costos. En resumen, la región enfrenta nuevos retos para brindar unos instrumentos adecuados de gestión de riesgo a sus habitantes.

Ante estos antecedentes, este capítulo ha revisado la situación y la evolución de la protección social en América Latina y el Caribe; examinó el papel y la limitación de las estrategias privadas de gestión de riesgo de los hogares y resaltó la racionalidad para la intervención pública en la región; analizó los retos clave que enfrentan los diseñadores de políticas para crear instrumentos adecuados de gestión de riesgo, al alcance de los ciudadanos tanto en el sector formal como informal; y propuso varias direcciones de política que aseguran que todos los ciudadanos de América Latina y el Caribe estén protegidos adecuadamente de sus principales riesgos, como los choques sobre salud y la pobreza en la vejez. Los mensajes que surgen de este análisis son:

- Primero, a pesar de la amplia evidencia de que los individuos y sus familias se involucran en una serie de estrategias de gestión del riesgo, muchos en la región –particularmente aquellos en hogares de bajos ingresos– permanecen vulnerables a los efectos empobrecedores de los eventos adversos en salud y la pobreza en la vejez.
- Segundo, los mercados privados de aseguramiento son muy pequeños o no existen en la región y abundan las fallas de mercado. Luego hay un espacio fuerte para la intervención pública para fortalecer la capacidad de los hogares de gestionar su riesgo.

- Tercero, unido a lo anterior existe evidencia de un amplio fracaso de los gobiernos en el diseño y la implementación de la protección social. Estos problemas incrementan la falta de acceso de la gente a los mecanismos apropiados de gestión de riesgo. Por ejemplo,
 - Al nivel de *programas específicos*, los problemas de diseño aumentan los costos de participar en la seguridad social en relación con sus beneficios, haciendo que algunos trabajadores prefieran estar fuera del sistema y también sirven para obstaculizar la elegibilidad de algunos trabajadores;
 - Al nivel de los *sistemas* de protección social —la constelación de seguridad social contributiva y de programas de asistencia social no contributivos—, a menudo los programas compiten entre sí, generando incentivos adversos hacia el mercado laboral.
- Finalmente, la combinación de falta de acceso a los instrumentos básicos de gestión de riesgo, fallas de mercado y fallas de gobierno, crean una necesidad urgente de repensar y, de hecho, “rediseñar” la protección social en la región, más allá del modelo tradicional bismarckiano que la vinculaba con el contrato laboral y se llega a una basada en la *ciudadanía*.

¿Qué implica esto para la futura protección social de la región? De acuerdo con la economía del aseguramiento, este capítulo ha esbozado una agenda de largo plazo para la reforma de la protección social en la región. En el caso de la salud, debido a que algunos choques pueden imponer costos externos sobre la sociedad, hay justificación para ofrecer un paquete de cobertura mínima esencial directa, separado del contrato laboral y financiado mediante impuestos generales. En el caso del aseguramiento para la vejez, hay también un espacio para otorgar una cobertura esencial en forma de pensión de prevención de la pobreza, enfocada hacia los pobres y como parte de un sistema multipilar de pensiones, que incluya provisiones para el ahorro individual de jubilación. Los países deberían decidir si dan prioridad a las pensiones de asistencia social focalizadas en los pobres o al desarrollo de un sistema más integrado de aseguramiento a la vejez y ello dependerá de factores como el tamaño de la cobertura actual, el espacio fiscal y la capacidad institucional. En cualquier caso, será importante que los diseñadores de la política garanticen incentivos compatibles entre las pensiones de prevención de pobreza y el componente de ahorro, que debería ser fundamental para la jubilación.

Por una variedad de razones, incluyendo las relacionadas con la capacidad fiscal e institucional, el movimiento hacia una cobertura mínima esencial de salud y de seguridad en la vejez —desligadas del mercado laboral y financiadas por impuestos generales— representa una agenda de largo plazo para muchos países de la región. En este contexto será importante que los países orienten sus agendas políticas de corto y mediano plazos de manera consistente, o al menos *inconsistente*, con su visión de largo plazo. Luego los gobiernos deben alinear sus objetivos sociales con aquellos vinculados al crecimiento y la productividad.

Para este fin, los gobiernos de la región se beneficiarán de hacer reformas que incrementen la eficiencia de los sistemas actuales, así como también de establecer una mayor consistencia y compatibilidad de incentivos entre las estructuras de beneficios de los programas. Varios conjuntos de acciones contribuirán en el corto plazo al mejoramiento de la protección social, en tanto que movilizan a los países en la dirección de la cobertura básica en el largo plazo. Esto incluye los esfuerzos para mejorar la razón beneficio/costo de los programas mediante la desagregación de los paquetes complejos de beneficios; abordar reformas de microeficiencia en los sistemas de salud y pensiones de los países; unificar las normas, requisitos de elegibilidad y los niveles de beneficios entre programas e instituciones. Tales medidas permitirán una mayor movilidad del trabajador y proveerán las bases de una protección social más efectiva para todos los ciudadanos.

Notas

1. Dependiendo de cómo se financian los programas, los esfuerzos legítimos para cubrir mayores segmentos de la población pueden tener también efectos negativos inesperados sobre el seguimiento a largo plazo. Por ejemplo, Levy (2006b) argumenta que los aumentos en el gasto de protección social en México han sido a expensas de inversiones en infraestructura, que son necesarias para mantener la competitividad mexicana en la economía global y, si continuaran, tendrían efectos adversos sobre el desempeño del país. Han surgido preocupaciones similares sobre el costo de los altos (e ineficientes) niveles de gasto en protección social sobre la inversión en infraestructura y el crecimiento futuro en Brasil (*ver* Banco Mundial, por aparecer).

2. Este esquema conceptual se ha desarrollado y extendido en una serie de estudios sobre protección social en Latinoamérica y el Caribe, incluyendo Baeza y Packard (2006), de Ferranti *et al.* (2000) y Gill, Packard y Yermo (2004).

3. Basado en Ehrlich y Becker (1972), Gill y Ilahi (2000).

4. Para mayor detalle sobre los factores que han incrementado la informalidad en la región, *ver* capítulo 4.

5. Las contribuciones al sistema rural de pensión están vinculadas a la producción y no al ingreso en Brasil y los beneficios están relacionados con el salario mínimo y son altamente subsidiados. *Ver* Schwarzer y Querino 2002, para mayor detalle.

6. El programa Bonosol cubre de manera muy igualitaria cerca del 75% de la población. Como se puede ver en el gráfico, sin este programa Bolivia estaría en el nivel más bajo de cobertura (Rofman y Lucchetti, 2006).

7. Los niveles absolutos de su cobertura han crecido desde que se tiene información. Gakidou *et al.* (2006), muestran que alcanza a 11,5 millones de personas en el primer trimestre de 2006. Según el censo de octubre de 2005, el 21% de los afiliados a *Seguro Popular* pertenecen al segundo decil de ingreso y 19% al más bajo.

8. Lindert, Skoufias y Shapiro (2006) presentan datos para 2001. Ellos encuentran que el gasto público en protección social en América Latina fue aproximadamente de 5,7% del PIB entre 1990 y 2000.

9. Hasta el punto de que el financiamiento de los programas de asistencia se hacen a expensas de la infraestructura y otras inversiones que incrementan la competitividad del país. Tales esfuerzos pueden tener efectos negativos inesperados sobre el crecimiento de largo plazo (*ver* Levy 2006b, Banco Mundial, por aparecer).

10. Como se muestra en el capítulo 2, una razón importante para no afiliarse en Colombia es que se obtiene el acceso a través de algún familiar (cuadro 2.13).

11. Hay notables excepciones en Uruguay y Colombia (Baeza y Packard 2006).

12. Para mayor detalle sobre las fortalezas y debilidades del sistema brasileño de pensiones, ver Banco Mundial, por aparecer.

13. Sólo el 2% de los hogares mexicanos tienen aseguramiento privado (Mason *et al.*, por aparecer), mientras que en Colombia menos del 5% de los trabajadores formales independientes y menos del 1% de los informales tienen aseguramiento privado (ver cap. 2, cuadro 2.12).

14. El 42% de los trabajadores asalariados informales y el 55% de los trabajadores independientes, en Bolivia, afirman que la principal razón para no contribuir a la seguridad social es su falta de conocimiento sobre el sistema de seguridad social (ver cap. 2, cuadro 2.12).

15. Las altas tasas de vacunación tienen un papel preventivo también hacia quienes no están vacunados. En ese sentido, son un bien público adecuado, puesto que los bienes que previenen la transmisión de enfermedades de transmisión sexual (SIDA, por ejemplo), tales como condones, no sólo protegen a sus usuarios sino que también detienen su difusión (Packard 2006).

16. Los datos recolectados por el IMSS, entre 1997 y 2005, indican que dos terceras partes de sus 9 millones de afiliados son de salarios bajos (Levy 2006a). Es posible que casi ninguno pueda acceder a un subsidio de salud o alguna otra contribución.

17. Como los datos no muestran a los trabajadores rurales, los gráficos subestiman la movilidad. No es poco frecuente que existan entradas y salidas del mercado por causa de la estacionalidad (Levy 2006a, 2006b).

18. A primera vista, los resultados parecen no diferir de Argentina y Uruguay con datos similares. Farall *et al.* (2003) y Bertranou y Sánchez (2003), para Argentina y Lagomarsino y Lanzilotta (2004) para Uruguay, muestran densidades bimodales de contribuciones en pensiones (aunque con un número significativo de individuos en los casos intermedios). Se resalta que en estos análisis no se tiene en cuenta la edad del trabajador y ello es importante porque los que están entre 18 y 26 años tienden a estar sobrerrepresentados con una baja densidad de contribuciones y los de 40-48 años también están sobrerrepresentados pero tienen contribuciones altas. Cuando se controla por edad, se encuentra la distribución hallada en Bucheli *et al.* (2006) (gráfico 7.11). Los autores agradecen a Álvaro Forteza por aclarar este aspecto.

19. Sólo cuando el trabajador alcanza los 70 años y tiene un mínimo de 15 años contribuyendo, está calificado para una pensión especial (pequeña).

20. Como se podría esperar, Bucheli *et al.* (2006) también encuentran que es más difícil lograr los años requeridos de cotización entre trabajadores del sector privado que del público.

21. Otro aspecto relacionado que preocupa es la ausencia de portabilidad en el sistema pensional, entre los diferentes esquemas de contratación. Aunque hay una evidencia pequeña sobre ello, se sostiene que hay razones para detener la movilidad laboral y esto también impide la entrada y salida del sector formal.

22. Maloney (2001) y Loayza y Rigolini (2006) usan corte transversal entre países, mientras Krebs y Maloney (1999) hacen simulaciones basadas en las transiciones laborales en México.

23. En el caso brasileño, los autores encuentran una disminución en la acumulación que disminuye la demanda de trabajadores formales en el largo plazo y deja inalterada la informalidad, cuando el capital no está exento (Fernandes, Gremaud y Narita 2006).

24. Debería notarse que el programa Marop fue lanzado por la administración del presidente Fox en 2004, pero en el momento de escribir este documento aún no se había implementado.

25. El aseguramiento universal en salud para madres embarazadas y niños menores de 5 años y el cuidado infantil subsidiado, para quienes trabajan en el sector informal, fueron las propuestas de campaña de Enrique Calderón, pero aún en el momento de escribir este documento están bajo desarrollo.

26. Deben leerse con cuidado los resultados de Gasparini, Haimovich y Olivieri (2006), ya que no son firmes a distintas especificaciones econométricas. Además, ellos resaltan que el grupo de control puede diferir del grupo de tratamiento en varias dimensiones no observables. Si estos factores afectan la probabilidad de encontrar un empleo formal, entonces sus estimaciones estarían sesgadas.

27. Ver la sección titulada “Administrar la transición desde acá hacia allá” más adelante. Para mayor detalle sobre la mejora en la eficiencia del sector salud en América Latina y el Caribe, ver Baeza y Packard (2006).

28. Las estimaciones de la probabilidad de tener costos fiscales de una pensión de asistencia social bien focalizada se presentan más adelante, para el caso de México.

29. La manera como se ajustan los beneficios de las pensiones de asistencia social a la inflación también pueden afectar la estructura de incentivos entre programas. Si son ajustados por el IPC en lugar de hacerlo por salarios reales, mantendrían su valor en términos de protección, pero llegarían a ser una alternativa menos atractiva para participar en los pilares de ahorro, a medida que los ingresos de las personas y de la economía aumenten.

30. Los costos unitarios del *Seguro Popular* eran aproximadamente \$8.500 pesos mexicanos en 2004. Esto incluye \$7.500 pesos para el paquete básico más \$1.000 adicionales para cuidados especiales en salud. Debe advertirse que aunque el *Seguro Popular*, es llamado seguro, no existen primas cobradas por él. En principio, las primas se cobrarán gradualmente de acuerdo con el ingreso de los hogares. Los más pobres serán subsidiados en su totalidad mientras que habrá progresividad entre los más ricos (ver, Masson *et al.*).

31. Levy y Dávila (2003) examinan la opción de incrementar los impuestos al valor agregado como una forma de incrementar los recaudos y poder compensar con transferencias a los pobres, encontrándola como una alternativa viable y eficiente.

32. Los cálculos de los costos potenciales de la promoción de la portabilidad del aseguramiento en salud, en Chile, sugieren que al pasarse de un esquema de impuestos sobre la nómina a uno de recaudo general se podría tener un efecto fiscal neutro —o incluso llevar a un ahorro impositivo para el caso chileno—, si la mayor participación en el sector formal y las ganancias obtenidas de este cambio se trasladan en mayores ganancias y recaudos.

33. Para mayor detalle sobre informalidad, tributación y contrato social, ver capítulo 8.

Referencias

- Arias, O. 2004. “Poverty in El Salvador during the 1990s: Evolution and Characteristics”. Fotocopia. Poverty Reduction and Economic Management Unit, Latin America and the Caribbean Region, Banco Mundial, Washington, DC.
- Banco Mundial. 2001. *Social Protection Sector Strategy: From Safety Net to Springboard*. Washington, DC.

- . 2003a. "Argentina Crisis and Poverty 2003: A Poverty Assessment". Report 26127-AR, Poverty Reduction and Economic Management, Latin America and the Caribbean Region, Washington, DC.
- . 2003b. "Volatility, Risk, and Innovation: Social Protection in Latin America and the Caribbean". *Spectrum*, Washington, DC.
- . 2005. "Shocks and Social Protection: Lessons from the Central American Coffee Crisis". Report 31-8570-CA, Poverty Reduction and Economic Management and Human Development Sector Management Units, Latin America and the Caribbean Region, Washington, DC.
- . En preparación. "Brazil: Towards a Sustainable and Fair Pension System". Fotocopia. Latin America and the Caribbean Region, Washington, DC.
- . Varios años. *World Development Indicators*. Washington, DC.
- Baeza, C. y C. Copetta. 1999. "Análisis conceptual de la necesidad y factibilidad de introducir mecanismos de ajuste de riesgo en el contexto de portabilidad de los subsidios públicos en el sistema de seguros de salud en Chile". Claiss, Santiago, Chile.
- Baeza, C. y T. Packard. 2006. *Beyond Survival: Protecting Households from Health Shocks in Latin America*. Washington, DC: Banco Mundial.
- Beneke de Sanfeliú, M. y M. Shi. 2004. "Dinámica del ingreso rural en El Salvador". Fotocopia. Fusades, San Salvador, El Salvador.
- Bertranou, F. y A. Sánchez. 2003. "Características y determinantes de la densidad de aportes a la seguridad social en la Argentina 1994-2001". Organización Internacional del Trabajo, Ginebra.
- Bitran, R., U. Giedion y R. Muñoz. 2004. "Fondos de riesgo, ahorro y prevención: estudio regional de políticas para la protección de los más pobres de los efectos de los choques de salud: Estudio de caso de Chile". Documento de soporte del estudio regional "Beyond Survival: Protecting Households from Health Shocks in Latin America". Banco Mundial, Washington, DC.
- Bourguignon, F., M. Cicowiez, J. J. Dethier, L. Gasparini y P. Pestieau. 2004. "What Impact Would a Minimum Pension Have on Old Age Poverty? Evidence from Latin America". Documento presentado en la Conferencia "Keeping the Promise of Old-age Security", Bogotá, Colombia, junio 22-23.
- Bucheli, M., N. Ferreira-Coimbra, Á. Corteza y I. Rossi. 2006. "El acceso a la jubilación o pensión en Uruguay: ¿Cuántos y quiénes lo lograrían?". Lacea-ONU, Montevideo, Uruguay.
- Cunningham, W. 2001. "Breadwinner Versus Caregiver: Labor Force Participation and Sectoral Choice over the Mexican Business Cycle". En: *The Economics of Gender in Mexico: World, Family, State, and the Market*, ed. E. G. Katz y M. C. Correia, 85-132. Washington, DC: Banco Mundial.
- De Ferranti, D., G. E. Perry, F. H. G. Ferreira y M. Walton. 2004. *Inequality in Latin America: Breaking with History?* Washington, DC: Banco Mundial.
- De Ferranti, D., G. E. Perry, I. Gill y L. Servén. 2000. *Securing Our Future in the Global Economy*. Washington, DC: Banco Mundial.
- Ehrlich, I. y G. Becker. 1972. "Market Insurance, Self-Insurance and Self-Protection". *Journal of Political Economy* 80: 623-48.
- Farall, R., D. Aisenberg, M. Bourquin, E. Caviglia, F. Dabusti, S. Mychaszula, A. Sanmiguel y D. Zagaglia. 2003. "Estudio sobre la frecuencia de los aportes en el SJP. Una primera aproximación hacia las historias laborales". En: *Historias Laborales en la Seguridad Social*, 17-36. Serie de Publicaciones de la Secretaría de Seguridad Social, Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, Argentina.
- Fernandes, R., A. P. Gremaud y R. D. T. Narita. 2006. "Tax Reform and Formalization of the Economy: Simulating Different Alternatives for Brazil". Fotocopia. Departamento de Economía, University of São Paulo, Brasil.
- Fernández, J. M. 2004. "Background Note on Spain's Health Reform for the Regional Study, *Beyond Survival: Protecting Households from Health Shocks in Latin America*". Banco Mundial, Washington, DC.
- Fiedler, J. 2004. "Out-of-pocket Health Expenditures, Risk Pooling, Savings, and Prevention: A Honduras Case Study". Documento de soporte para el estudio, "*Beyond Survival: Protecting Households from Health Shocks in Latin America*". Banco Mundial, Washington, DC.
- Fiorito, R. y F. Padrini. 2001. "Distortionary Taxation and Labor Market Performance". *Oxford Bulletin of Economics and Statistics* 63 (2): 173-96.
- Forteza, A. 2007. "Old-age Protection in the New Millennium: Chile's Proposed Pension Reform". Documento de soporte para el estudio regional "Beyond Survival: Protecting Households from Health Shocks in Latin America". Banco Mundial, Washington, DC.
- Gakidou, E., R. Lozano, E. González-Pier, J. Abbott-Klafter, J. T. Barofsky, C. Bryson-Cahn, D. M. Feehan, D. K. Lee, H. Hernández-Llamas y C. J. L. Murray. 2006. "Assessing the Effect of the 2001-06 Mexican Health Reform: An Interim Report Card". *Lancet* 368: 1920-35.
- Galiani, S. y F. Weinschelbaum. 2006. "Modeling Informality Formally: Households and Firms". Fotocopia. Banco Mundial, Washington, DC.
- Gasparini, L., F. Haimovich y S. Olivieri. 2006. "Labor Informality Effects of the *Programa Jefes de Hogar*". Fotocopia. Cedlas (Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales, Universidad Nacional de La Plata), Buenos Aires, Argentina.
- Gill, I. y N. Ilahi. 2000. "Economic Insecurity, Individual Behavior, and Social Policy". Office of the Chief Economist, Latin America and the Caribbean Region, Banco Mundial, Washington, DC.
- Gill, I., T. Packard y J. Yermo. 2004. *Keeping the Promise of Social Security in Latin America*. Washington, DC: Banco Mundial.
- Glewwe, P. y G. Hall. 1998. "Are Some Groups More Vulnerable to Macroeconomic Shocks Than Others? Hypothesis Tests Based on Panel Data from Peru". *Journal of Development Economics* 56: 181-206.
- Gobierno de Chile. 2006a. "Informe del Consejo Asesor Presidencial para la Reforma Previsional". Santiago de Chile.
- . 2006b. "Reforma provisional. Protección para la vejez en el nuevo milenio". Santiago de Chile.
- Gruber, J. 1995. "The Incidence of Payroll Taxation: Evidence from Chile". Documento de trabajo 5053, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.
- Holzmann, R. y S. Jorgensen. 2000. "Social Protection as Social Risk Management: Conceptual Underpinnings for the Social Protection Sector Strategy Paper". *Journal of International Development* 11: 1005-27.
- Jalan, J. y M. Ravallion. 1999. "Are Poor Less Insured? Evidence on Vulnerability to Income Risk in Rural China". *Journal of Development Economics* 58: 61-81.
- Klugman, J., D. Kruger y K. Withers. 2003. "Consumption Risk and Smoothing during Disasters: The Case of Hurricane Mitch in Nicaragua". Fotocopia. Banco Mundial, Washington, DC.
- Krebs, T. y W. Maloney. 1999. "Quitting and Labor Turnover: Microeconomic Evidence and Macroeconomic Consequences". Documento de trabajo de investigación sobre políticas 2068, Banco Mundial, Washington, DC.
- Lagomarsino, G. y B. Lanzilotta. 2004. "Densidad de aportes a la seguridad social en Uruguay: Análisis de su evolución y determinantes a partir de los datos registrados de historia laboral (1997-2003)". Documento para el equipo representante de los trabajadores en el Banco de Previsión Social, Montevideo, Uruguay.

- Levy, S. 2006a. "Productividad, crecimiento y pobreza en México: ¿Qué sigue después de Progres-a-Oportunidades?" Fotocopia. Banco Mundial, Washington, DC.
- . 2006b. "Social Policy, Productivity and Growth". Background paper for the regional study, *Beyond Survival: Protecting Households from Health Shocks in Latin America*. Banco Mundial, Washington, DC.
- Levy, S. y E. Dávila. 2003. "Taxing for Equity: A Proposal to Reform Mexico's Value-added Tax". En: *Latin American Macroeconomic Reforms: The Second Stage*, ed. J. A. González, V. Corbo, A. O. Krueger y A. Tornell. Chicago: University of Chicago Press.
- Lindert, K., E. Skoufias y J. Shapiro. 2006. "Redistributing Income to the Poor and the Rich: Public Transfers in Latin America and the Caribbean". Documento de discusión sobre protección social 0605, Banco Mundial, Washington, DC.
- Loayza, N. y J. Rigolini. 2006. "Informality Trends and Cycles". Fotocopia. Banco Mundial, Washington, DC.
- Maceira, D. 2004. "Mecanismos de protección social en salud e impacto de shocks financieros: El caso de Argentina". Documento soporte del estudio "Beyond Survival: Protecting Households from Health Shocks in Latin America". Banco Mundial, Washington, DC.
- Maloney, W. 2001. "Self-employment and Labor Turnover in Developing Countries: Cross-country Evidence". En Banco Mundial *Economists' Forum*. Washington, DC: Banco Mundial.
- Martínez, S. 2005. "Pensions, Poverty and Household Investments in Bolivia". Fotocopia. Department of Economics, University of California at Berkeley.
- Mason, A. D., J. Saavedra, M. L. Escobar, G. López-Acevedo y M. Rubio-Sánchez. Forthcoming. "Strengthening Social Protection in Mexico: Recent Progress, Future Challenges". Mexico Transition Policy Notes, Banco Mundial, Washington, DC.
- Montenegro, F. 2004. "Household Health Expenditures, Financial Protection, and Poverty in Ecuador". Documento de base para el estudio regional, *Beyond Survival: Protecting Households from Health Shocks in Latin America*. Banco Mundial, Washington, DC.
- Mossialos, E., A. Dixon, J. Figueras y J. Kutzin. 2002. *Funding Health Care: Options for Europe*. Berkshire, RU: Open University Press.
- Packard, T. 2002. "Are There Positive Incentives from Privatising Social Security? A Panel Analysis of Pension Reforms in Latin America". *Journal of Pension Economics and Finance* 1 (2): 89-109.
- . 2006. "On Social Protection Policy and the Informal Economy: An Essay". Background note for the regional study, *Beyond Survival: Protecting Households from Health Shocks in Latin America*. Banco Mundial, Washington, DC.
- Ravallion, M. 2003. "Targeted Transfers in Poor Countries: Revisiting the Trade-offs and Policy Options". Documento de discusión sobre protección social 0314, Banco Mundial, Washington, DC.
- Rawlings, L. y G. Rubio. 2005. "Evaluating the Impact of Conditional Cash Transfer Programs". *World Bank Research Observer* 1: 29-55.
- Razú, D. 2006. "Competencia Desleal entre Políticas Públicas en México: El Modelo de Seguridad Social vs. Programas Asistenciales". Fotocopia. Mexico D.F.
- Rodríguez-Meza, J. y C. González-Vega. 2004. "Household Income Dynamics and Poverty Traps in El Salvador". Fotocopia. Ohio State University, Columbus, OH.
- Rofman, R. 2006. "El sistema de pensiones". Bolivia Policy Notes, Banco Mundial, Washington, DC.
- Rofman, R. y L. Lucchetti. 2006. "Pension Systems in Latin America: Concepts and Measurements of Coverage". Documento de discusión sobre protección social 0616, Banco Mundial, Washington, DC.
- Sadoulet, E., F. Finan, A. de Janvry y R. Vakis. 2004. "Can Conditional Cash Transfer Programs Improve Social Risk Management? Lessons for Education and Child Labor Outcomes". Documento de discusión sobre protección social 0420, Banco Mundial, Washington, DC.
- Savedoff, W. 2004. "Tax-Based Financing for Health Systems: Options and Experience". Health Financing Issues Paper EIP/FER/HFP/PIP.04.4, Department of Health Systems Financing, Expenditure, and Resource Allocation, Organización Mundial de la Salud, Ginebra.
- Schwarzer, H. y A. C. Querino. 2002. "Beneficios sociales y los pobres en Brasil: Programas de pensiones no convencionales". En: *Pensiones No Contributivas y Asistenciales*, ed. F. Bertranou, C. Solorio y W. van Ginneken, 63-124. Santiago, Chile: Organización Internacional del Trabajo.
- Skoufias, E. 2004. "Household Vulnerability and Its Determinants in Rural and Urban Mexico". Fotocopia. Banco Mundial, Washington, DC.

CAPÍTULO 8

El sector informal y el Estado: instituciones, desigualdad y normas sociales

RESUMEN: Este capítulo sostiene que las interacciones entre el Estado y la sociedad, que subyacen al tema de la informalidad, bien sea que lleven a la exclusión o al escape, son en últimas una sentencia acerca de la efectividad general y de la legitimidad del Estado. Como se afirmó anteriormente, gravosas regulaciones de las industrias y del mercado laboral, sistemas de protección social inadecuadamente diseñados y la débil capacidad para hacer cumplir leyes y regulaciones, sesgan hacia la informalidad el análisis costo-beneficio llevado a cabo por empresas y trabajadores. Además, una percepción colectiva de ineficiencia, ilegitimidad e injusticia de las acciones del Estado, en términos de a quién representa y sirve, puede dar lugar a una norma social de no acatamiento de los impuestos y regulaciones (una “cultura de la informalidad”), que socava aún más la capacidad del Estado para hacer cumplir la ley y para proveer efectivamente los servicios públicos. Esto se debe, en parte, a la incapacidad del Estado para revertir los secularmente altos niveles de desigualdad, resolver las tensiones sociales y defender el cumplimiento de la ley, y se cristaliza en un “contrato social” disfuncional. En términos de Hirschman, es una falta de voz y lealtad. Así, abordar el tema de la informalidad en América Latina requiere fortalecer la competencia y la legitimidad del Estado, mediante la provisión de las “recompensas” adecuadas en unas políticas públicas más equitativas y de programas que incentiven un mayor sentido de responsabilidad e inclusión, en tanto que se revisan cuidadosamente los incentivos creados para llegar a ser formal o informal y se proveen los “castigos” adecuados a través de la decisión política y el fortalecimiento del cumplimiento equitativo de leyes y regulaciones.

A LO LARGO DE ESTE INFORME LA INFORMALIDAD SE ha visto desde la óptica de la relación entre los agentes económicos y el Estado. Varios capítulos se han dedicado a discutir qué tipo de políticas específicas, en campos como los de la legislación laboral, la regulación de los negocios, la protección social y la política tributaria, pueden tener un impacto importante sobre las decisiones al nivel micro, que estimulan o eliminan la participación de los agentes en la economía formal. Estas políticas constituyen un conjunto de incentivos al que responden individuos y empresas mediante la ponderación de costos y beneficios de participar en los diferentes mercados, dados el esfuerzo y la capacidad de ejecución del Estado. Este capítulo afirma que esas respuestas también se deben a la manera como los agentes perciben y definen su relación con el Estado. En algunas situaciones, existen “normas sociales” que son influenciadas por la percepción que se tiene de la efectividad del Estado y de los proyectos colectivos que él representa y que estimula la disponibilidad para cumplir con las obligaciones tributarias. Por ejemplo, las altas tasas de cumplimiento tributario observadas en los países desarrollados no sólo pueden explicarse por el efecto de disuasión que tiene la posibilidad de ser detectado evadiendo y de las penalidades asociadas.

En las economías latinoamericanas, caracterizadas por enormes sectores informales, el análisis costo-beneficio lleva a escapar de los impuestos y otros tipos de regulaciones y de participar en el flujo formal de impuestos y transferencias, en el sentido *hirschmaniano*, pueden estar influenciados por la percepción colectiva de que la acción del Estado es inefectiva, ineficiente e injusta. Desde una óptica de intercambio social, la disposición hacia el cumplimiento de la regulación puede verse afectada por la percepción individual de la efectividad del gobierno para proveer servicios. Además, una percepción colectiva —el “sentimiento” grupal— sobre el desempeño del Estado influye la norma social de cumplir o no. Por ejemplo, si hay más gente en el sector informal, será más fácil para cada ciudadano hacer lo mismo; dado un nivel de esfuerzo gubernamental para hacer cumplir la ley, una persona tendría una menor probabilidad de ser sancionada si muchos también evaden impuestos o simplemente no cumplen. Los costos psicológicos y éticos de la evasión serán menores si la mayoría de la gente de un grupo par también lo hace y, en consecuencia, la moral tributaria y la disposición a cumplir de cada uno será menor. Estas interdependencias pueden generar un efecto multiplicador que induce a que la norma social prevalezca. Estas situaciones están detrás de lo que se conoce como la “cultura de

la informalidad” que prevalece en muchos países de América Latina.

La informalidad también es reflejo de los mecanismos que *excluyen* a grandes segmentos de la población, de la educación, la salud y los servicios judiciales; así como de oportunidades económicas a través de mercados laborales segmentados y la imperfección de otros mercados de factores. Este proceso de exclusión se asocia a altos y persistentes niveles de desigualdad, que se arraigan en diferencias de poder, voz e influencia y que, como se menciona acá, parecen estar altamente correlacionadas con la informalidad.

La poca confianza hacia el Estado en América Latina, la cultura en pro de la informalidad y, con frecuencia, el diseño de sus políticas y de marcos reguladores, son un reflejo de lo que llamaremos un “contrato social disfuncional”, en el que el Estado no cumple con sus obligaciones y, por tanto, los individuos ven muy poco espacio para participar. Se usa el término *contrato social* para referirse a algún grado de consenso societario sobre algunos aspectos básicos del funcionamiento y el papel del Estado en relación con el sector privado y entre sus ciudadanos. En esta acepción, el *contrato social* se refiere a aspectos fundamentales de un equilibrio social, incluyendo las acciones y las creencias de los ciudadanos, los grupos organizados y los actores del Estado. Entre los aspectos que permiten esta caracterización están la estructura tributaria y los gastos sociales (Ledo, Schneider y Moore 2004), el desempeño del Estado en el manejo de los impuestos para la prestación de bienes públicos y la estructura y la efectividad de los sistemas de protección social (Birdsall y Menezes, 2005; Cepal, 2006).

Desde el punto de vista heurístico, esta situación puede caracterizarse por un “mal equilibrio” en el que algunas normas se mantienen implícita o explícitamente. El Estado podría ser poco efectivo e incapaz para hacer cumplir sus mandatos –castigos– o para atraer a las empresas y a los individuos al cumplimiento, mediante la provisión de bienes y servicios públicos de calidad para todos –las recompensas.

Muchos países latinoamericanos parecen tener altos niveles de informalidad, con una baja confianza en el Estado, con una baja moral tributaria y bajo cumplimiento de las normas y, en consecuencia, la capacidad para hacer exigibles sus disposiciones y sus normas tributarias son bajas; y donde la provisión de servicios públicos es inequitativa y de baja calidad. Las empresas, los trabajadores y los ciudadanos en general toman decisiones basados en aspectos como: la capacidad de cumplimiento del Estado y en sus percepciones sobre su efectividad y en las normas sociales existentes. Estas decisiones, en efecto, afectan la capacidad del Estado para hacer cumplir los marcos regulatorios y para proveer bienes públicos para todos.

De manera alternativa, una economía puede estar en un “buen equilibrio” si una gran porción de ella opera en la formalidad, si existe una provisión eficiente de bienes y servicios públicos y también cuando el gobierno es capaz de hacer cumplir sus mandatos y las obligaciones tributarias, ayudado por el compromiso social que induce a la gente a cumplir. Aun cuando las economías se encuentran en alguno de estos equilibrios, en muchos casos tie-

nen características que podrían llegar a impedir la reducción de la informalidad.

A lo largo de este informe se han descrito varios aspectos relacionados con las diferentes dimensiones y medidas de la informalidad y que, desde luego, son reflejos de una falla sistemática. Entre estos aspectos, están:

- Bajos niveles de participación en el sistema de seguridad social.
- Baja cobertura en muchos esquemas de seguridad social, especialmente entre la gente pobre.
- Un gran número de empresas pequeñas (y otras grandes) que evaden parcial o totalmente impuestos y disposiciones laborales.
- Una regulación de baja calidad que incrementa el “papeleo”.
- Exclusión en el acceso a los derechos de propiedad, los servicios judiciales y otros servicios públicos.
- Baja calidad de la provisión pública de muchos servicios sociales (como el cuidado en salud o la educación).
- Bajos niveles de credibilidad en el Estado y en la justicia en los principales acuerdos.
- Una ejecución pobre y desigual.
- Con algunas excepciones, bajos niveles de recaudo de impuestos, relacionados con el bajo cumplimiento y las bajas tasas impositivas.

Cada una de estas características es en sí misma reflejo de una interacción colectiva e individual disfuncional con el Estado, y está vinculada estrechamente con la incapacidad estatal de llevar a cabo, equitativa y efectivamente, sus principales funciones –solucionar las fallas de mercado, coordinar la provisión de bienes públicos y asegurar la equidad. Desde una perspectiva menos enfocada en el Estado, lo anterior también puede ser un reflejo del equilibrio disfuncional en las relaciones ‘horizontales’ entre los ciudadanos, sobre la forma y el grado de interacción de confianza entre ellos. En otras palabras, varios de los fenómenos que pueden asociarse a la noción de la informalidad son un reflejo de la manera como interactúan los individuos entre sí y con el Estado.

En este capítulo, se estudian varias características de los contratos sociales que prevalecen en los países de la región, y también se muestra evidencia de los temas mencionados anteriormente. También nos detenemos en las diferentes manifestaciones de la informalidad que afectan la relación entre el individuo y el Estado, enfatizando en la forma como las normas y las interacciones sociales podrían afectar a los diseñadores de políticas. Se discuten y se presentan algunas evidencias asociadas a la percepción y el desempeño del Estado y cómo están correlacionados con la informalidad. Luego, se enfoca en el papel de los impuestos y cómo se relaciona la cultura tributaria con el papel real y percibido y la efectividad del Estado. También se discuten la estructura de impuestos y transferencias y su relación con la desigualdad y la informalidad, así como otros elementos que ejemplifican el escape o los mecanismos de autoexclusión que se observan.

Normas sociales, el Estado y la informalidad

Los altos niveles de informalidad en América Latina son una manifestación de la desconexión entre los ciudadanos y el Estado, en parte como resultado de las fallas de este último. Hay evidencia de cómo influye la percepción que tienen tanto individuos como empresas sobre el desempeño del Estado y cómo eso está relacionado con los indicadores de informalidad.

Interactuar o no con el Estado

A lo largo de este informe, se han resaltado los análisis de costo-beneficio que llevan a cabo los individuos para decidir en cuál sector participan, si registran sus empresas y si pagan sus impuestos ante el riesgo de ser sancionados. En esta sección, se explorará de qué manera las percepciones sobre el desempeño del Estado y las normas e interacciones sociales existentes pueden influir sus decisiones de estar dentro o fuera de la formalidad.¹ Considérese el caso de un trabajador o de un microempresario que tiene dos oportunidades de empleo o negocios que son comparables en términos de sus ingresos netos, pero que difieren en que uno de ellos es formal y, por tanto, requiere cumplir con todas las normas, y otro que es informal. Desde el punto de vista del individuo, la elección ocupacional requiere evaluar la siguiente lista:

1. Tener la protección de las leyes laborales, pagar contribuciones y luego obtener los beneficios de la seguridad social para ellos y para sus familias.
2. Evitar el costo que le implica la posibilidad de ser detectado por no acatar las normas regulatorias, dada la capacidad de exigibilidad que tiene el Estado.
3. Contribuir a la provisión de bienes públicos y servicios a la sociedad en general y confiar en que el Estado lo hace.
4. Evitar el costo de ser señalado como un tramposo

Para el análisis de costo-beneficio, el trabajador tendrá en cuenta varios factores que también valora el Estado, entre ellos, la decisión sobre la informalidad puede verse afectada por los siguientes:

- *Los costos y beneficios directos de la formalidad:* La evaluación del punto (1) anterior depende del costo de la legislación laboral y de su comparación con la valoración de los beneficios recibidos por el individuo (por ejemplo, la comparación de los pagos a la nómina y los beneficios de salud recibidos). Sin embargo, se debe tener en cuenta que la provisión de bienes que haga el gobierno dependerá de su capacidad fiscal, que a su vez depende de las contribuciones de los agentes. Una salida masiva de la formalidad puede generar un efecto retroalimentador negativo que conduzca a la economía a un “mal equilibrio”.
- *La capacidad de ejecución del Estado:* La evaluación del punto (2) dependerá de la manera como se perciba la capacidad de hacer cumplir las normas laborales, tributarias y otras disposiciones. Lo anterior indica que, de acuerdo con el desempeño del Estado, los individuos evalúan si cumplen o no, teniendo en cuenta la probabilidad de ser detec-

tado, que a su vez depende de su aversión al riesgo y de la percepción colectiva sobre esa probabilidad. Además, estas percepciones pueden estar influidas por otros multiplicadores sociales. Otro efecto negativo puede aparecer como consecuencia de que la baja capacidad ejecutoria le implica menores recursos al Estado.

- *La percepción individual sobre la efectividad del gobierno.* La evaluación del punto (3) dependerá de qué tan justas y efectivas sean las instituciones del gobierno para el cumplimiento de su papel desde la percepción de los individuos. Los agentes pueden ser honestos y optar por cumplir con las obligaciones, no sólo como resultado de un análisis costo-beneficio sobre su utilidad, sino por el placer de cumplir como ciudadanos. La percepción de un Estado incompetente, injusto y corrupto, afectará el deseo de cumplir de las personas. La literatura encuentra que, en términos de acción colectiva, los individuos no solamente adoptan una posición esencialmente materialista, sino que tienen una más compleja, emocional y recíproca.²
- *Normas sociales y el multiplicador social:* La evaluación del punto (4) depende de lo que los demás creen acerca del papel y el desempeño del Estado, es decir, la norma social —el patrón de comportamiento que constituye una norma consuetudinaria que coordina las acciones entre la gente (Young 2006) y se mantiene por una aprobación social—, que afecta el comportamiento colectivo hacia el Estado. La disuasión no es suficiente para explicar los niveles observados de cumplimiento con impuestos y con las normas, y al menos ciertos de ellos se explican por las interacciones sociales. Además, si nuestro propio comportamiento cambia no sólo debido a la influencia de un factor exógeno, sino también a causa de un cambio en el grupo de referencia, el resultado dado es un multiplicador social.

La revisión de estos aspectos muestra que la informalidad está atada a aspectos relacionados con la realidad y con la imagen que se tenga del Estado. La respuesta a cada una de las preguntas anteriores depende de varias características y habilidades del Estado y su alcance, que, a su vez, afectan la evaluación de los beneficios que se pueden obtener por vincularse con el Estado. Pero lo anterior también depende del sistema de creencias individuales y colectivas sobre la efectividad y la justicia de los acuerdos existentes.

Informalidad y desempeño. Percepciones sobre el Estado

Varios estados latinoamericanos comparten las características de lo que se conoce como un Estado *excluyente* y que son otra manifestación de un contrato social imperfecto. Es decir, es un contrato tan extenso como lo es un acuerdo mediante el cual la sociedad le ha otorgado al Estado algunas de sus funciones, que se han mencionado anteriormente.

Sin embargo, en América Latina este contrato no ha logrado definir acuerdos económicos e institucionales incluyentes y que garanticen derechos justos y responsabilidades para todos. Esto

lleva a una percepción de que el Estado no está cumpliendo cabalmente con su tarea. Muestra de ello es un equilibrio político en el que ciertos grupos están exentos de pagar directamente a través de impuestos, en parte debido a que es demasiado costoso para el Estado ir tras ellos. Al mismo tiempo, son excluidos de los beneficios de estar protegidos por los sistemas regulatorios del gobierno o son excluidos de los servicios públicos. Entre otros, un ejemplo de esta exclusión es el acceso inadecuado que tienen los pobres al sistema judicial. Si los individuos no sienten que los derechos de propiedad se cumplen, las comunidades mantendrán

los mecanismos tradicionales para proteger sus derechos de propiedad.³ Otro ejemplo de exclusión está en la existencia de grandes segmentos sin protección social alguna. El caso más extremo de la informalidad se da cuando hay un proceso de exclusión en el que una porción considerable de la población —principalmente rural—, nunca ha sido alcanzada por el Estado. Una manifestación grave de este problema se da en el volumen de ciudadanos sin registrar o indocumentados, como lo demuestra la evidencia de países como Bolivia, Brasil, República Dominicana, Nicaragua y Perú (*ver* recuadro 8.1).

RECUADRO 8.1

El extremo de la informalidad y la exclusión: ser indocumentado

Una porción considerable de latinoamericanos carecen de documentos de identificación y en consecuencia son invisibles para el Estado. Éste es un extremo del continuo de la informalidad, en el que se evidencia la ausencia de estos individuos en los circuitos de la economía y en su interacción con el Estado. La falta de documentos tiene serias implicaciones, como ser vulnerable a la explotación laboral al no poder buscar ayuda legal, no tener acceso a programas preventivos y/o servicios públicos y restringe la acumulación de capital humano a través de la educación pública. Debido a la naturaleza del fenómeno, es difícil calcular el tamaño de esta población, sin embargo es posible tener algunas estadísticas representativas. El Banco Interamericano de Desarrollo (BID, 2006) reporta que las encuestas demográficas y de salud llevadas a cabo en Nicaragua en 2001 mostraron que 15% de la gente mayor de 17 años no tenía documento de identidad. En República Dominicana una entrevista de condiciones de vida en 2004 estimó que cerca de la cuarta parte del segmento más pobre de la población carecía de certificados de nacimiento.

Una encuesta para un proyecto adelantado en Argentina indica que el 14% de los beneficiarios potenciales carecía de documentos nacionales de identificación en un municipio y el 17% en otro municipio. El Departamento Británico para el Desarrollo Internacional encontró, en 2002, que entre 750.000 y 2 millones de ciudadanos bolivianos estaban “funcionalmente indocumentados”.

Además, se encontró que, en algunas áreas de Bolivia, el 90% de la población carecía de una forma válida de identificación y la mayoría no estaba incluida en el registro civil. Los adultos indocumentados fueron, en la mayoría de los casos, niños indocumentados que siguieron viviendo en un estado de falta de existencia oficial. Las estadísticas para matrículas de nacimiento son más fácilmente disponibles al nivel de región. Duryea, Olgiati y Stone (2006) hallan que la falta de registro de nacimiento varía del 8,4% en Perú al 25,8% en la República Dominicana. Ellos encuentran también que esas tasas de subregistro de nacimiento son mucho más altas en las áreas rurales que en las urbanas. En Perú y Bolivia, las tasas rurales están entre 25% y el 40%.

Sin embargo, en Nicaragua, las tasas rurales fueron 200% más altas que las urbanas. Además, las tasas más altas de subregistro

de nacimiento están en áreas con extrema pobreza, un indicio clave para ello es el costo prohibitivo de viajar hasta donde haya una oficina del gobierno. Otras razones que a menudo se esgrimen son la falta de conocimiento de la importancia de los certificados de nacimiento y los enredos legales que rodean el registro (por ejemplo, si los padres son indocumentados, puede ser muy difícil o imposible registrar a un niño). Los efectos de no estar registrado son graves. Utilizando encuestas de hogares, Duryea, Olgiati y Stone (2006) encontraron que para casi 300.000 niños entre 7 y 9 años de edad en Brasil, la razón principal por la cual no se matricularon fue la falta de documentos. El análisis econométrico del caso de República Dominicana encontró que la falta de la documentación fue uno de los predictores más fuertes de la tasa de matrícula en los grados más altos. El programa internacional de la OIT, para la eliminación del trabajo infantil, encontró que 50% de los niños que viven en Velleda Morales (una conocida comunidad indígena en Honduras) no fue a la escuela por falta de certificado de nacimiento. La incapacidad para aumentar el capital humano mediante la educación tiene consecuencias de largo plazo sobre las ganancias potenciales. A diferencia de ello, el BID reporta que el acceso a los servicios de salud para los indocumentados es mucho más fácil que el acceso a la educación en muchos países de América Latina, con la excepción de Colombia donde el acceso a los servicios de salud requiere una doble identificación (BID 2006).

Los países de la región han respondido a los problemas de identificación, combinando programas sociales focalizados e iniciativas de registro. De acuerdo con el BID, existen varios ejemplos. En Chile, el registro ha llegado a ser parte del programa nacional *Chile solidario*, que ofrece entre otros aspectos, servicios de salud y educación y asesoría a los más pobres; en Brasil, el gobierno introdujo barcos especiales para ofrecer servicios como registros de nacimiento, atención médica, matrimonios civiles, inscripciones electorales e inscripciones militares a las poblaciones alejadas en medio del Amazonas; y en República Dominicana se han adelantado iniciativas similares, BID (2006). A pesar de estas iniciativas, se requieren esfuerzos y otras formas novedosas de esfuerzos por parte de los gobiernos para incluir estos segmentos invisibles de la población en la economía y el contrato social.

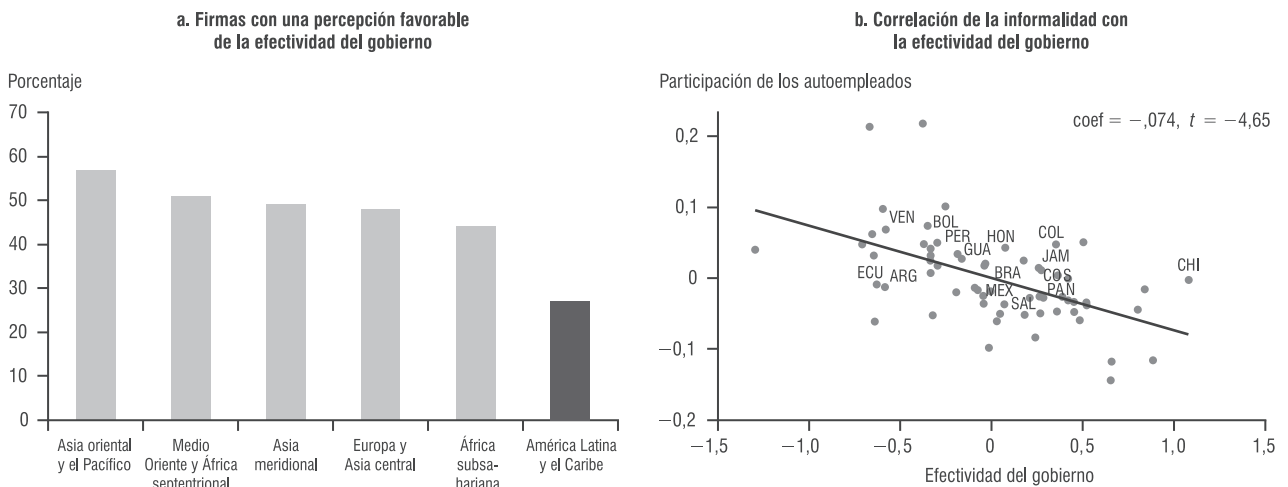
La pérdida de confianza en el Estado se da cuando se percibe que es *incompetente* como consecuencia de la corrupción o de su poca capacidad de gobierno, lo cual reduce los beneficios de establecer relaciones formales y la disposición al cumplimiento voluntario de las normas. Las encuestas sobre el “clima de inversión” en los países latinoamericanos muestran un ambiente poco favorable,⁴ dado que una proporción muy pequeña de firmas está satisfecha con la eficiencia de los servicios del gobierno (panel [a] del gráfico 8.1). Existe una relación negativa entre la variable *proxy* de informalidad y la efectividad del gobierno (aun después de controlar por el nivel de desarrollo) entre países. El panel (b) del mismo gráfico muestra una correlación negativa significativa entre la *proxy* de efectividad del gobierno⁵ y la de informalidad. La informalidad también tiende a ser mayor en los países con una mayor imagen de corruptos (gráfico 8.2). Como se discute en el capítulo 6, la información para cinco países latinoamericanos sugiere que la corrupción está asociada positiva y significativamente con la informalidad.⁶ Las compañías reportan que los sobornos son comunes hacia el gobierno y ello les permite tener mayores tasas de beneficio y subreportes de trabajadores (*ver* cuadro 6.1). El anterior puede ser un ejemplo de empresas que ocultan sus actividades de funcionarios corruptos, pero otra explicación podría ser que las firmas ven al gobierno tan corrupto que no desean pagar impuestos para financiarlo.

Varios sistemas judiciales en América Latina tienen imagen de incompetentes, ineficientes e injustos y esta percepción genera muy bajos niveles de confiabilidad en el sistema judicial. En

medio, las firmas de América Latina son menos propensas a confiar en el sistema judicial para la solución de conflictos que en otras regiones (gráfico 8.3). Existen grandes diferencias dentro de la región, con más de un 70% de las empresas que confían en el sistema judicial en Chile y Costa Rica comparada con el 30% en Ecuador y Guatemala. La evidencia presentada por Biebesheimer y Payne (2001) muestra que aunque el 65% de los ciudadanos confiaban razonablemente en sus sistemas judiciales en Europa, sólo el 35% lo hacen en América Latina. Las respuestas a algunas preguntas realizadas en encuestas recientes sobre clima de inversión, que incluyeron una mayor muestra de empresas pequeñas, muestran que el porcentaje de empresas que percibe las cortes como justas, imparciales e incorruptas fue menos del 25% en Panamá, México, Argentina, Bolivia y Perú (gráfico 8.4).

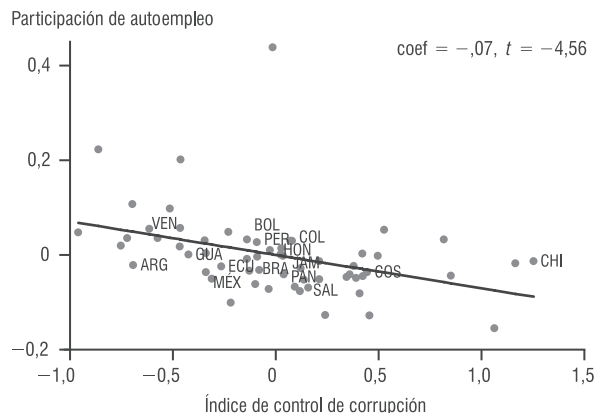
Ronconi (2006) muestra que hay suficiente evidencia de la poca confianza de las personas en la justicia debido a que los jueces se perciben como corruptos y como beneficiadores de los más ricos (Eyzaguirre 1996). Aunque carece de evidencia sistemática, argumenta que es plausible que los bajos niveles de confianza en el sistema se traduzcan en un menor número de empleados cuyos derechos laborales puedan haberse violado, que hayan traído sus casos a las cortes, debido a la baja expectativa de éxito que tenían o porque sienten que carecen de los recursos financieros para pagar por su defensa judicial —una percepción que se justifica a menudo. Esta percepción reduce la probabilidad de que los empleadores sean sancionados y por eso induce al incumplimiento de la norma social.

GRÁFICO 8.1
Informalidad y efectividad del gobierno



Fuente: Cálculos de los autores, basados en Indicadores del Desarrollo Mundial e Indicadores Mundiales de Gobernabilidad (2005) del Banco Mundial y encuestas de Clima de Inversión.
Nota: El gráfico b muestra correlaciones parciales controlando por el PIB per cápita (PPA). El índice de efectividad del gobierno mide la calidad de la provisión de los servicios públicos, la burocracia, la competencia del servicio civil, la independencia de las presiones políticas y la credibilidad del compromiso del gobierno con las políticas. Valores altos implican un gobierno más efectivo. La percepción que tienen las empresas de la efectividad del gobierno se define como la proporción de empresas que informan que su gobierno es eficiente en la prestación de servicios.

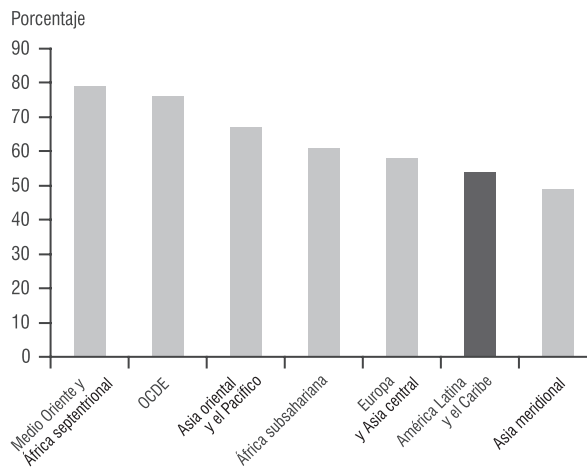
GRÁFICO 8.2
Informalidad y corrupción



Fuente: Cálculos de los autores, basados en Desarrollo Mundial e Indicadores Mundiales de Gobernabilidad (2005) del Banco Mundial.

Nota: El gráfico muestra correlaciones parciales controlando por el PIB per cápita (PPA). El índice de control de la corrupción es una medida de la percepción, donde la corrupción está definida como el ejercicio del poder público para obtener ganancias privadas. Altos valores implican una menor percepción de corrupción.

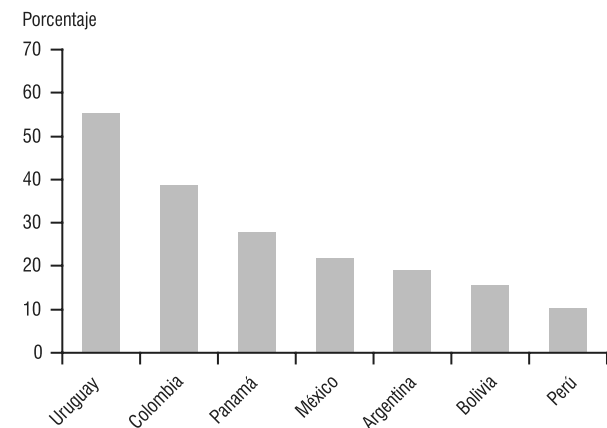
GRÁFICO 8.3
Participación de firmas que confían en que el sistema judicial hace valer los derechos contractuales y de propiedad



Fuente: Encuestas de Clima de Inversión (2005), como aparecen en Banco Mundial (2007).

Como se observa en el gráfico 8.5, la baja percepción sobre la imparcialidad de las cortes está claramente correlacionada de manera negativa con la informalidad, aun después de controlar por el PIB. De manera más general, un indicador del cumplimiento de la Ley de la Base de Datos de IMG, que representa las percepciones sobre la capacidad de cumplimiento, de la eficiencia de la policía y el sistema judicial, como también de la veeduría popular, está negativamente correlacionado con la informalidad. Los países latinoamericanos siguen de cerca las líneas de regresión de estas gráficas.

GRÁFICO 8.4
Porción de firmas que consideran que las cortes son justas, imparciales e incorruptas



Fuente: Cálculos de los autores, basados en Encuestas de Clima de Inversión (2005).

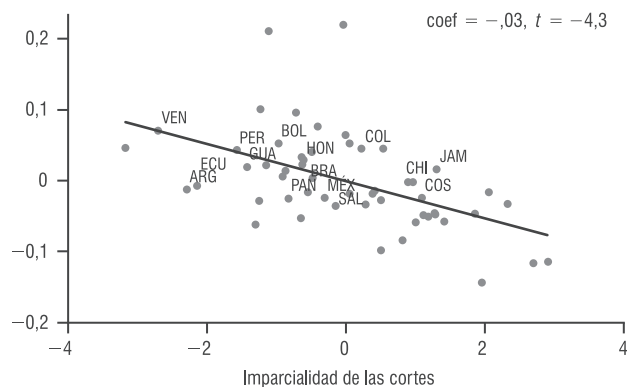
Otro punto de vista afirma que la informalidad es una consecuencia de la debilidad de los estados latinoamericanos, que se asignan a ellos mismos esquemas regulatorios inmanejables e intolerables con unas metas que van más allá de su capacidad de cumplimiento; lo que Centeno y Portes 2006 llaman un *Estado frustrado*.⁷ Los capítulos 1 y 2 muestran la evidencia que soporta la creencia de que las barreras regulatorias para la entrada están asociadas positivamente con la informalidad. Djankov *et al.* (2002) y Loayza, Oviedo y Servén (2005), por ejemplo, encuentran este tipo de resultado.

Loayza y Rigolini (2006) reúnen estos elementos en un modelo teórico, e infieren que el sector informal crece con la cargas regulatorias pero disminuye con la eficiencia en la provisión de los servicios y con la capacidad de cumplimiento. Esta relación de largo plazo se verifica empíricamente a través de una regresión en la que la informalidad se aproxima mediante la razón entre autoempleo y empleo total, en función de la flexibilidad del entorno de los negocios, la calidad de los servicios públicos (tales como la prevalencia del cumplimiento de la ley, la eficiencia de la policía, los sistemas judiciales) y un índice de la capacidad del gobierno para monitorear los impuestos y hacer cumplir las normas, medida como la participación del gasto gubernamental en el PIB.⁸ Como se ha encontrado en otros estudios, el PIB explica aproximadamente el 80% de la variación de esta *proxy* de la informalidad (cuadro 8.1). Las primeras dos variables, flexibilidad en los negocios y ley y orden, que representan el costo de oportunidad de la informalidad y los gastos del gobierno (usados como *proxy* de la capacidad de cumplimiento) que representan el costo directo de la informalidad, tienen los signos esperados y son significativos cuando reemplazan al PIB en la especificación. Cuando

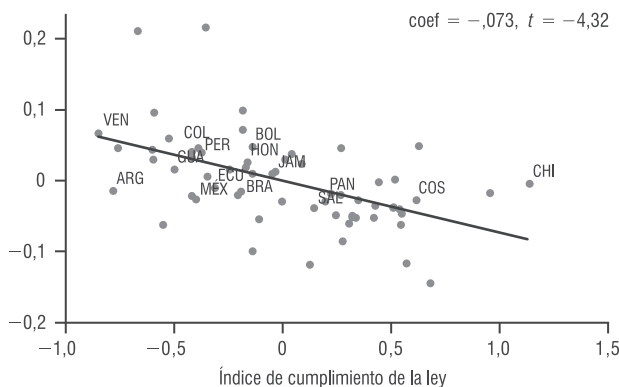
GRÁFICO 8.5

Informalidad e indicadores de competencia del Estado

Posición de autoempleados (cuenta propia)



Posición de autoempleados (cuenta propia)



Fuente: Cálculos de los autores, basados en *Indicadores del Desarrollo Mundial* (2005), Instituto Fraser (2004) e *Indicadores Mundiales de Gobernabilidad* (2005).

Nota: El gráfico muestra correlaciones parciales, controlando por PIB per cápita (PPA). La imparcialidad de los tribunales es definida como el grado en el cual existe un marco legal en el que se confía, para que los negocios privados desafíen la legalidad de las acciones o regulaciones del gobierno. El índice del imperio de la ley mide, en términos generales, el respeto de los ciudadanos y del Estado por las instituciones que gobiernan sus acciones.

se incluyen las cuatro variables, se pierde la significancia debido a la fuerte correlación con el PIB per cápita.

Dentro del mismo modelo teórico, se llevó a cabo un ejercicio empírico simple para analizar índices institucionales alternativos y variables alternativas para aproximar la informalidad, entre ellas, la participación de la economía informal, la razón de autoempleo a empleo total y la razón de los trabajadores sin contribución a pensión o seguridad social al total de trabajadores.⁹ Aun después de controlar por el PIB per cápita, en la mayoría de los casos las variables institucionales tienen un signo negativo y significativo (cuadro 8.2). La variable *dummy* para América Latina es significativa en dos especificaciones de informalidad.¹⁰

Otra corriente de la literatura resalta la posible existencia de un *Estado capturado*, donde el equilibrio político es mantenido por la élites (sector político, negocios o laborales) que interactúan explícita o implícitamente con el Estado para mantener sus rentas, aun si eso implica la exclusión de ciertos segmentos de la población. El caso típico es el de un gobierno populista con una base política en las clases media y baja que no tiene la voluntad de eliminar los subsidios a los servicios públicos aun a sabiendas de que eso permite expandir los servicios a sectores más pobres pero con menos afinidad política.

El lado impositivo del contrato social en América Latina

El cumplimiento con el pago de los impuestos es una de las características de la economía formal. De hecho, como se mencionó anteriormente, algunos de los “beneficios” privados de la infor-

malidad están asociados a ahorros en costos provenientes directamente de la evasión y de evitar trámites complejos asociados con el cumplimiento de los impuestos y las normas. Un sector informal grande también refleja ineficiencias e inequidades del sistema tributario y define la magnitud del reto de mejorar el recaudo tributario en la región. Aunque el cumplimiento con los impuestos es un compromiso social entre ciudadanos y el Estado, también es un elemento clave del contrato social. A continuación se estudian las principales características de los sistemas tributarios de América Latina y se discuten algunos comportamientos.

Algunos hechos estilizados de la estructura tributaria

Los recaudos tributarios en América Latina se encuentran por debajo de los niveles internacionales. El gráfico 8.6 muestra que casi todos los países latinoamericanos se encuentran por debajo de la línea de regresión entre recaudo tributario y el PIB per cápita. Lledo, Schneider y Moore (2004) muestran que el recaudo promedio ha sido consistentemente menor en América Latina y el Caribe que en los países de la OCDE y ha sido similar al promedio asiático (ver cuadro 8.3). Un país promedio de la región recauda cuatro puntos porcentuales menos del PIB de lo que se esperaría dado su nivel de desarrollo (Perry *et al.* 2006). El promedio para la región es de 14,2% del PIB en 2000-03 (15,8% del PIB incluyendo las contribuciones a seguridad social). Solamente Brasil, Nicaragua, Trinidad y Tobago y Jamaica están por encima del 20%. Guatemala, Paraguay y República Bolivariana de Venezuela apenas alcanzan el 10%.

Los impuestos indirectos, especialmente aquéllos sobre bienes y servicios transables, representan el fuerte de los recaudos tributarios latinoamericanos. Ellos equivalen al 60% de los recaudos

CUADRO 8.1

Relaciones de informalidad de largo plazo

Tasa de autoempleo (como % del empleo total)	MCO		
	(I)	(II)	(III)
PIB per cápita (en logaritmos, anual)	-0,0759*** 0,0043		-0,0516*** 0,0060
Flexibilidad de los negocios (índice del Instituto Fraser (rango 0–10), promedio país)		-0,0293** 0,0111	-0,0167* 0,0092
Ley y orden, promedio país (% del PIB)		-0,0457*** 0,0072	-0,0191*** 0,0050
Gasto del gobierno (% del PIB, promedio país)		-0,0050** 0,0022	-0,0015 0,0015
Constante	0,9065*** 0,0388	0,6954*** 0,0666	0,9030*** 0,0424
Número de observaciones	525; 42	525; 42	525; 42
R ²	0,80	0,72	0,85

Fuente: Loayza y Rigolini 2006

Nota: MCO: Mínimos Cuadrados Ordinarios, estimaciones cluster, errores estándar fuertes.

* Significativa al 10%

** Significativa al 5%

***significativa al 1%

CUADRO 8.2

Indicadores de informalidad e indicadores institucionales

Indicadores	Definición 1 Participación de la economía informal			Definición 2 Participación de autoempleados (por cuenta propia)			Definición 3 Participación de personas sin acceso a pensión		
	(I)	(II)	(III)	(I)	(II)	(III)	(I)	(II)	(III)
PIB (en logaritmo)	-5,23 (3,72)***	-3,12 (2,20)**	-3,83 (2,49)**	-7,88 (5,55)***	-7,60 (5,05)***	-6,68 (4,41)***	-22,70 (10,41)***	-21,67 (9,11)***	-23,53 (9,28)***
Índice de calidad regulatoria	-3,42 (1,96)*			-3,44 (2,00)**			-5,59 (2,07)**		
Cumplimiento de la ley		-6,19 (3,69)***			-3,60 (2,05)**			-6,36 (2,33)**	
Efectividad del gobierno			-5,03 (2,78)***			-4,82 (2,75)***			-3,79 (1,28)
América Latina	8,89 (3,27)***	6,34 (2,33)**	7,52 (2,74)***	2,45 (1,07)	0,71 (0,28)	0,74 (0,31)	14,06 (3,69)***	11,97 (2,99)***	13,61 (3,38)***
No. de observaciones	110	110	110	60	60	60	98	98	98
R ²	0,47	0,52	0,49	0,74	0,74	0,75	0,82	0,82	0,81

Fuente: Cálculos de los autores, basados en Indicadores del Desarrollo Mundial e *Indicadores Mundial de Gobernabilidad* (2005) del Banco Mundial.

Nota: Valor absoluto del t-estadístico entre paréntesis. Índice de calidad regulatoria: altos valores implican una política regulatoria efectiva.

*Significativo al 10%

** Significativo al 5%

***Significativo al 1%

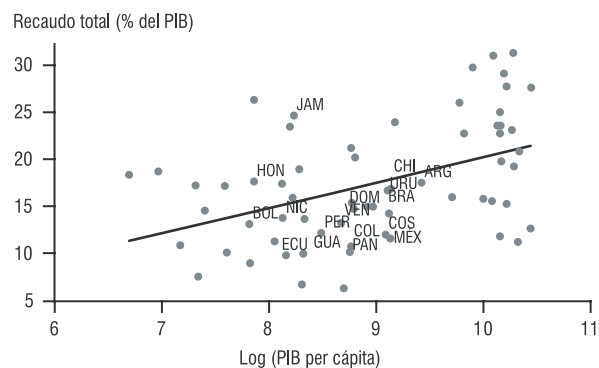
tributarios, es decir, el doble de los impuestos sobre el ingreso, las utilidades y los rendimientos financieros.

En los países desarrollados los recaudos impositivos del comercio internacional y de los bienes y servicios domésticos son casi el 40% de los ingresos tributarios (ver cuadro 8.4)

Los bajos niveles de impuestos sobre la renta, la riqueza y la propiedad son una característica común de los sistemas tributarios latinoamericanos. En América Latina, los impuestos directos son cerca de la tercera parte de los recaudos; en Europa es la mitad; y en Norteamérica alcanzan el 80%. La participación de

GRÁFICO 8.6

Recaudo tributario del gobierno central y PIB per cápita



Fuente: Cálculos de los autores, basados en Indicadores del Desarrollo Mundial (2006) y Tanzi (2000).

los impuestos a las corporaciones no es tan pequeña, ya que sólo está por debajo de Asia.

Esta situación refleja la baja capacidad de monitorear los ingresos y es consecuente con una concentración de los impuestos en los negocios, presumiblemente de tamaños medio y grande que son más fáciles de vigilar. El porcentaje de recaudo sobre las rentas corporativas triplica al de las rentas individuales. Además, de acuerdo con el PIB per cápita, los recaudos latinoamericanos de impuestos sobre la renta aparecen indebidamente más bajos que en otros países comparables. Es importante afirmar que en todas las regiones —excepto América Latina y África— los impuestos directos han aumentado su participación durante las últimas décadas. El recaudo tributario ha aumentando levemente en la mayor parte de América Latina (Lora 2006b). La mayoría del incremento se ha debido al IVA, que pasó del 2% del PIB en la mitad de los años ochenta a un promedio de 5% en 2003,¹¹ convirtiéndose en una de las principales fuentes de ingresos para los gobiernos de la región. Sin embargo, el recaudo del impuesto de renta se mantuvo estable alrededor del 4% del PIB durante el mismo período, mientras que los recaudos provenientes del comercio y otros impuestos disminuyeron levemente (gráfico 8.7)

Parte de esta tendencia en el recaudo del IVA está relacionada con un pequeño aumento en la tasa impositiva del IVA desde mediados de la década de los ochenta, alcanzando una tasa del 15% en la mediana para 2003 (gráfico 8.8). Todavía hay una gran disparidad en la región, con tasas entre 5% en Panamá y 25% de Brasil, aunque la dispersión cayó bruscamente como resultado de la liberalización del comercio. Las tasas impositivas sobre la renta y a las corporaciones experimentaron también cambios importantes. Las últimas disminuyeron del 41% en 1985 al 29% en 2003. Para incentivar la inversión, estas tasas se fijaron por debajo de los niveles observados en las economías desarrolladas.

El impuesto a la renta es distinto de país a país. Por ejemplo, Bolivia tiene un impuesto uniforme del 13%, mientras que Colombia tiene varias tasas progresivas (132 en total), que van del 0,26% al 35%; Chile tiene un esquema muy progresivo similar con ocho niveles y tasas mínimas y máximas del 5% y el 40%, respectivamente. Las tasas máximas disminuyeron considerablemente durante el período. Por otro lado, las exenciones pasaron de un promedio del 60% del PIB per cápita en 1985 al 230% en 2003 (un nivel excepcionalmente alto para estándares internacionales) y los niveles de ingresos gravados con las máximas tasas (el intervalo más alto de ingresos) se bajaron bruscamente. Es importante notar que, en algunos países, la exención del impuesto sobre la renta es permitida no sólo para los pobres, sino también para muchos trabajadores de ingresos medios y los ricos.

La productividad general de los impuestos (la proporción entre el recaudo fiscal verdadero y el potencial, dada la tasa básica o máxima) ha aumentado durante los últimos 15 años. La productividad del IVA subió del 24% en 1985 al 34% en 2000, mientras que la productividad del impuesto de renta también aumentó pero a un menor ritmo (gráfico 8.9). Estos promedios muestran niveles todavía muy bajos en la región, aunque ellos ocultan un gran nivel de heterogeneidad. Hay gran disparidad en la región en la eficacia general en el uso de la estructura tributaria actual. Por ejemplo, como se ve en el gráfico 8.10, la productividad del IVA fluctúa entre 0,64 en Chile y 0,17 en Guatemala.

Las diferencias en la productividad entre países están probablemente ligadas a las diferentes estructuras del IVA y a los gastos de impuestos (es decir, a múltiples exenciones fiscales y a deducciones otorgadas a sectores específicos, regiones geográficas particulares, o a contribuyentes específicos) (ver, cuadro 8.5), así como

CUADRO 8.3

Estructuras tributarias comparadas

Región	Ingresos tributarios		Directos		Indirectos domésticos		Comercio internacional	
	1975-85	1986-97	1975-85	1986-97	1975-85	1986-97	1975-85	1986-97
OCDE	28,3	34,2	9,9	12,4	8,6	10,5	1,0	0,5
Asia (meridional y suroriental)	14,0	15,8	5,3	5,6	4,2	5,8	4,0	3,4
África	17,6	18,8	5,7	6,3	4,3	5,7	6,4	5,6
América Latina	14,9	15,2	3,8	3,4	5,0	5,5	3,1	2,2
Caribe	23,3	22,4	6,4	0,0	6,7	6,2	6,3	5,4

Fuente: Lledo, Schneider y Moore 2004.

Nota: Los ingresos tributarios incluyen las contribuciones a la seguridad social.

CUADRO 8.4

Estructura tributaria por región, algunos años, 1975–2002 (porcentaje de ingresos tributarios)

Región	Impuestos a la renta			Impuestos indirectos (bienes y servicios domésticos)			
	Total	Individual	Empresarial	Total	Consumo general	Sobretasas	Comercio internacional
Norteamérica							
1975–80	78,4	56,9	20,5	15	7,7	6,5	6,6
1986–92	78,8	63,5	14,4	17	9,8	6,3	4,3
1996–2002	83,3	66,3	15,8	14,8	8,8	5,1	1,8
América Latina							
1975–80	32,7	11,1	17,6	40,4	17,1	19,3	26,8
1986–92	31,1	8,5	17,6	47,3	20,9	21	21,5
1996–2002	30,4	6,2	18,5	56,3	34	16,1	13,3
Europa occidental							
1975–80	42,7	33,3	8,5	50,6	28,6	16,5	6,7
1986–92	43,4	32,9	9,3	53,4	33,4	14,9	3,2
1996–2002	47,2	32,8	13	52,4	31,8	15	0,3
Asia							
1975–80	38,8	22,9	20,5	37,2	14,3	18,3	24,1
1986–92	39,3	20,8	19,2	39,5	17,4	16,7	21,2
1996–2002	46,9	24,2	21,4	40,2	19,6	15,3	12,9
África							
1975–80	32,1	14,6	16,1	29,7	18,4	13,5	38,2
1986–92	27,4	14,6	11,4	31,9	18,3	11,9	40,7
1996–2002	30,7	17,7	11,6	36,2	21,8	11,3	33,2

Fuente: Bird y Zolt 2005.

a la capacidad del gobierno y la disponibilidad para administrar eficientemente los impuestos existentes. Las exenciones son especialmente profundas en la región y son una manifestación de la captura del Estado por grupos específicos. Además de las pérdidas directas en los recaudos, estas situaciones allanan el camino para la evasión. También hay diferencias importantes en la capacidad de gestión. Las prácticas chilenas en la administración tributaria parecerían ser tres veces más efectivas que las de Guatemala (Alm y Martínez-Vázquez 2007).

Desde una perspectiva diferente, la productividad del IVA se reduce por la informalidad y por la dificultad en atraer a las empresas pequeñas y a quienes proveen ciertos servicios al sistema. Como se observó antes, hay una correlación inversa evidente entre la productividad del IVA y la informalidad (gráfico 8.10). Así que el nivel relativamente bajo del recaudo fiscal en América Latina es un resultado de sistemas tributarios caracterizados por la pobre capacidad de gestión de impuestos, las excesivas exenciones y las pequeñas bases impositivas. Como se ve en la siguiente sección, los ricos en América Latina pagan una porción mucho mayor de impuestos que lo que pagan los ricos en países desarrollados.

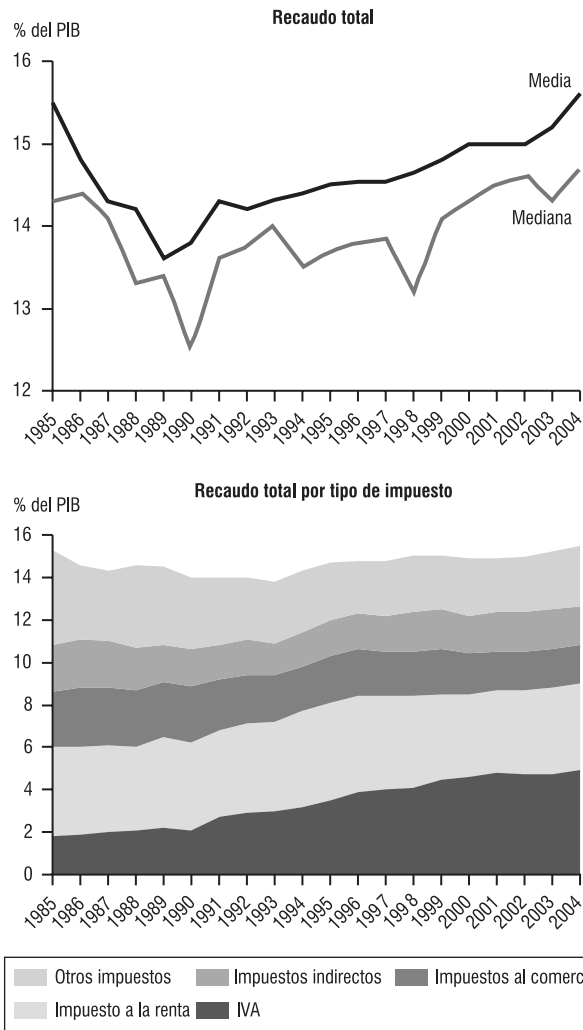
La literatura también sustenta la idea de que entre mayor es la carga tributaria, mayor es la informalidad. Johnson, Kaufmann y Zoido-Lobaton (1998) encuentran un efecto directo sobre la informalidad, teniendo en cuenta indicadores de la percepción existente sobre las cargas tributarias, que incluyen tanto la evaluación de qué tan altas son estas cargas como el poder discrecio-

nal de las autoridades para administrar y operar el sistema. También afirman que la informalidad se explica principalmente por la administración y la operación del sistema, y no tanto por las altas tasas con las cuales están relacionadas. Friedman *et al.* (2000) encuentran que no existe correlación entre las tasas impositivas y el sector informal. De hecho, lo opuesto también puede ser cierto: países con altas tasas impositivas pueden beneficiarse considerablemente de la formalidad.

Cumplimiento tributario

Desde el punto de vista utilitarista, los individuos consideran casualmente las obligaciones tributarias y no demuestran una aversión moral particular a evadir si se sienten que pueden hacerlo sin peligro. El contribuyente es un maximizador de la utilidad esperada, que toma decisiones racionales de portafolio bajo incertidumbre, dado un conjunto de información. En esta línea, las personas pagan los impuestos dependiendo exclusivamente de su percepción de ser detectadas y sancionadas (Alm *et al.* 1995; Cowell 1990). Ellas no relacionan el pago con la percepción de calidad ni con la imparcialidad de los servicios públicos recibidos, ni a percepciones de una obligación moral, ni a ninguna norma social. Si la capacidad de hacer cumplir las normas es débil y la posibilidad de una sanción es baja, la evasión fiscal esperada sería alta. La implicación de política de este enfoque es que el cumplimiento con los impuestos, y con muchas otras regulaciones, dependerá de las consecuen-

GRÁFICO 8.7
Recaudo tributario en América Latina y el Caribe

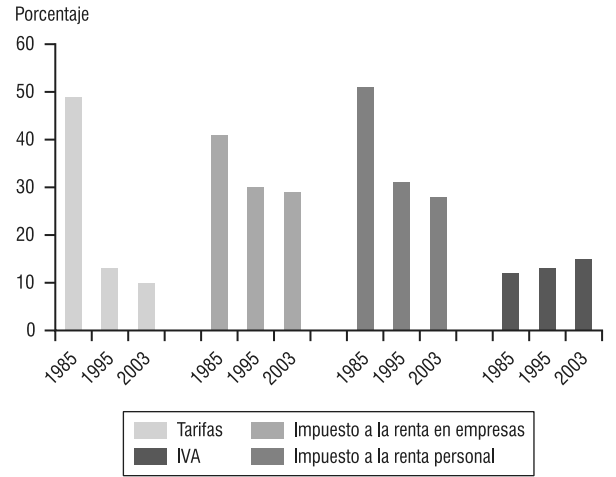


Fuente: Basado en Lora 2006b.

cias económicas de ser detectado y sancionado, luego, el mayor nivel de cumplimiento depende de la capacidad de disuasión.

Pero la conformidad con los impuestos parece influida por factores más allá de los económicos. Por ejemplo, en Estados Unidos, el porcentaje de impuesto de renta que es auditado es bastante pequeño (menos del 1%); típicamente, en América Latina y el Caribe es aún más bajo (Alm y Martínez-Vázquez 2007). En cualquier caso, muy pocos casos de incumplimiento son efectivamente castigados (Tanzi 2000). Dado el nivel de multas y de auditoría existentes en la mayoría de los países y de las estimaciones disponibles de aversión del riesgo, los modelos de la disuasión no pueden predecir los niveles observados de cumplimiento (Alm y Torgler 2006; Feld y Frey 2007) y las diferencias en las actitudes públicas hacia las leyes tributarias parecen jugar un papel impor-

GRÁFICO 8.8
Tasa impositiva promedio en América Latina y el Caribe

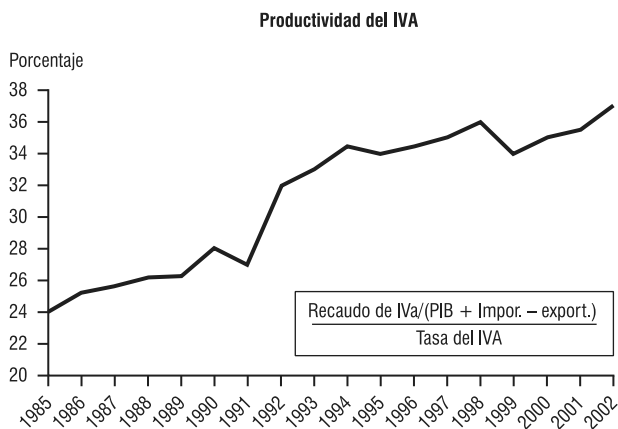


Fuente: Lora 2006b.

tante. En algunos países, los individuos tienden a ver el pago de sus impuestos como una obligación cívica importante y, por eso, están motivados a hacerlo. El cumplimiento del individuo está relacionado con su creencia sobre la norma social existente en materia de cumplimiento. La percepción de la justicia, de la confianza y de la legitimidad del sistema quizás influyan una norma social que lleva a un cumplimiento voluntario mayor. Los ciudadanos perciben su relación de contribuyente con el Estado como una de intercambio o como un contrato.

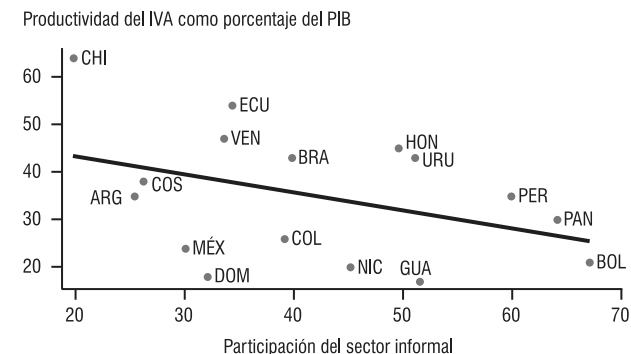
Ellos evitarán los impuestos si perciben que no obtienen servicios de calidad del gobierno por los impuestos recaudados. Cowell (1990) también postula que el grado de satisfacción del contribuyente con el gobierno afecta las decisiones de evasión. Si perciben que esta relación no está en el equilibrio, los costos morales de evadir caen y la moral tributaria se resiente (Torgler 2005). Scholz y Lubell (1998) usan encuestas y declaraciones de renta de una muestra de 800 contribuyentes de Nueva York y encuentran que la confianza en el gobierno para mantener su contrato social afecta considerablemente el nivel de cumplimiento, “aún después de controlar por la influencia de algún sentido interiorizado del deber y el temor egoísta de ser atrapado” (p. 412). Bergman (2002) discute el contraste entre la Europa septentrional con la mediterránea. La tasa de evasión ha sido históricamente más baja en la primera que en Italia, en Grecia y en Portugal. También discute cómo, en la Península Ibérica, la democratización y la expansión del Estado benefactor llevaron a mejoras en el cumplimiento con las obligaciones. Esta línea de la literatura ve cómo el cumplimiento tributario ha estado influido por un “cambio social”, como una transacción social entre estados y ciudadanos y, como tal, ve esta transacción como la “piedra angular del contrato social” (p. 290).

GRÁFICO 8.9
Productividad del IVA promedio y del Impuesto a la renta en América Latina

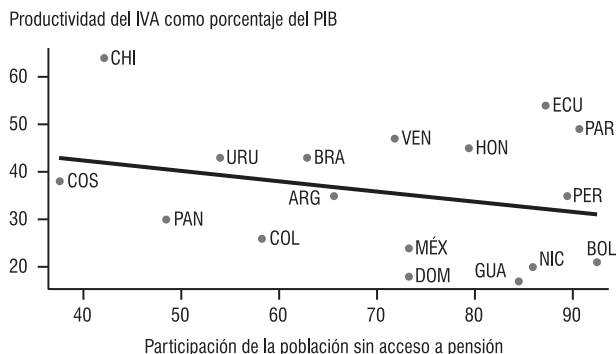


Fuente: Lora, Cárdenas y Mercer-Blackman 2005.

GRÁFICO 8.10
Productividad del IVA e índices de informalidad



Fuente: Cálculos de los autores, basados en Alm y Martínez-Vázquez (2007) e *Indicadores del Desarrollo Mundial*, 2005.



CUADRO 8.5
Exenciones tributarias en América Latina (% del PIB)

País	Total
Argentina	2,4
Brasil ^{a,b}	1,4
Chile	4,2
Colombia	9,2
Ecuador	4,9
Guatemala	7,3
México ^a	6,3
Perú	2,5
Uruguay	5,3

Fuente: Basado en Gómez-Sabaini 2005.

Nota: PIB = Producto Interno Bruto.

a. Corresponde a gobierno central o federal.

b. Incluye contribuciones a la seguridad social y a los beneficios.

Estas normas sociales de cumplimiento tributario se miden empíricamente por lo que se ha llamado *la moral tributaria*.¹² Por ejemplo, Torgler (2005) realiza un análisis multivariado para América Latina con datos del *Latinobarómetro*. Los datos provienen de aproximadamente 15.000 individuos en 10 países en la región. El autor encuentra que México se destaca como un país con una moral tributaria baja, mientras los países suramericanos tienen generalmente la moral tributaria más baja que los países de América Central y el Caribe. También, muestra que una gran mayoría de individuos percibe el recaudo fiscal como arbitrario e injusto (sólo 23% pensó que era “imparcial”). Spicer y Becker (1980) proporcionan evidencia de un “efecto justicia”, por lo cual quienes creen que no son tratados justamente por el sistema tributario son más propensos a evadir. Los datos al nivel de países

sugieren que existe alguna relación entre la disponibilidad a cumplir con las regulaciones tributarias y la percepción del desempeño del gobierno. El gráfico 8.11 muestra una clara correlación negativa entre la moral tributaria y la percepción de que el gobierno está atado a los intereses de unos pocos (una medida de la captura del Estado). Hay también una correlación positiva entre la moral tributaria y la percepción de que el gobierno gasta sabiamente el dinero de los contribuyentes. En ambos casos, las correlaciones son significativas aun después de controlar por el PIB.

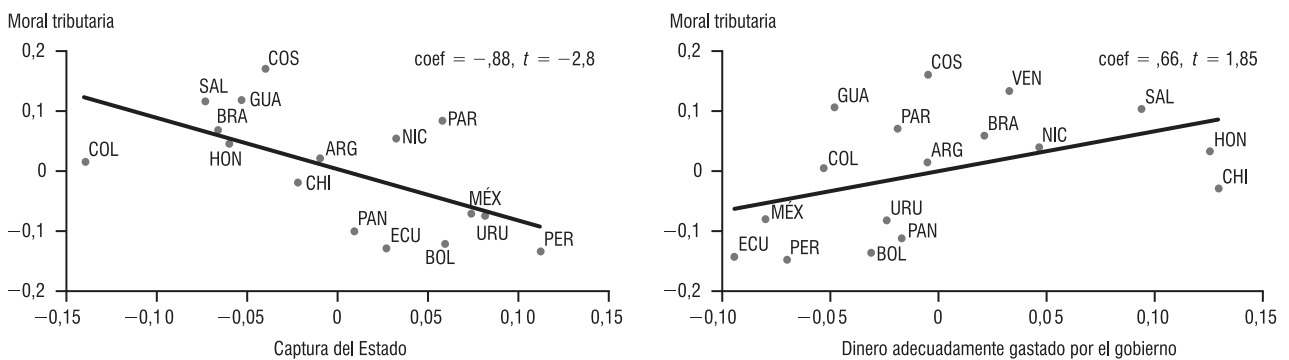
Pero la imagen que tienen los individuos de la eficacia y la imparcialidad del Estado puede cambiar a lo largo del tiempo. Por ejemplo, Martínez-Vázquez y Torgler (2005) estudiaron los cambios en la moral tributaria en España, utilizando datos de la Encuesta Mundial de Valores y de la Encuesta Valores Europeos, para analizar su evolución en cuatro años de referencia: 1981, 1990, 1995 y 1999/2000. España ha experimentado cambios fundamentales en el papel y la eficacia del sector público desde su transición a la democracia después de 1975, y después de unirse la Unión Europea. El país ha adoptado políticas tributarias y reformas en la administración de los mismos, una redirección del gasto público con el desarrollo de un sistema de asistencia social y de un empuje significativo para el gobierno descentralizado. Martínez-Vázquez y Torgler muestran que España tuvo éxito en el diseño general de las reformas institucionales, incluyendo las tributarias, así como al cambiar la manera como los ciudadanos se identifican a sí mismos con el Estado y con las instituciones nacionales, procesos que tuvieron un efecto totalmente positivo en la moral tributaria y que duplicó prácticamente el esfuerzo tributario de los recaudos generales del país (del 22% al 40% de PIB en 2002). De la misma manera, se observó un mayor aumento en el empleo formal durante los años noventa y los ingresos fiscales recaudados de impuestos a pequeñas firmas aumentaron considerablemente (Farrell 2006).

Las correlaciones de corte transversal, presentadas anteriormente, sugieren que la disponibilidad a pagar impuestos está relacionada con la percepción sobre el desempeño del Estado. Bergman (2002) va un paso adelante y prueba el cumplimiento con los impuestos al nivel de país con encuestas de microdatos en Chile y Argentina. Encuentra que en Chile los ciudadanos obedecen más y están más dispuestos a respetar las reglas. La confianza en las instituciones públicas hace que la gente crea en su capacidad para ejecutar los recursos públicos eficientemente para la política social y la lucha contra la pobreza. Por otro lado, en Argentina, hay una menor satisfacción y una menor confianza en las instituciones públicas, y eso se ve en el bajo nivel observado de solidaridad (ver recuadro 8.3).

En otro trabajo, Bird, Martínez-Vázquez y Torgler (2006) exploran el papel de la gobernabilidad y el nivel de receptividad del gobierno a las peticiones de los ciudadanos sobre el esfuerzo tributario. Su hipótesis básica es que aunque algunos “factores de oferta” (tal como la apertura comercial, la composición sectorial del producto, el PIB per cápita y la estructura de la base impositiva) claramente importan para explicar el esfuerzo tributario, también hay necesidad de tener en cuenta las actitudes ciudadanas en respuesta al desempeño del gobierno. Para tener en cuenta “los factores de demanda”, o las instituciones sociales, estudian la capacidad explicativa de los indicadores de la calidad del gobierno (incluyendo la eficacia del gobierno, el imperio de la ley, el control de la corrupción, la calidad de la regulación y su representatividad). Utilizando un modelo de corte transversal entre países desarrollados y en desarrollo, y teniendo en cuenta los factores mencionados, muestran que los factores de “demanda” importan y que la calidad de las instituciones tiene fuerte un efecto positivo sobre el esfuerzo tributario.

Además de este mecanismo de “intercambio social” —es decir, obedezco porque confío en el Estado y el gobierno es responsa-

GRÁFICO 8.11
Moral tributaria, captura del Estado y percepción del manejo adecuado del dinero de los contribuyentes



Fuente: Cálculos de los autores con datos de *Indicadores del Desarrollo Mundial* (2005) y *Latinobarómetro* (2004).
 Nota: El gráfico muestra correlaciones parciales después de controlar por el PIB per cápita PPA. La captura del Estado se aproxima por un indicador de la percepción de que la economía va de acuerdo con el interés de unos pocos. Para construir este indicador se preguntó: “En términos generales, ¿considera que el país está gobernado a favor de unos pocos o en beneficio de todo el país?”.

RECUADRO 8.2

Tributación local y normas sociales

Sokoloff y Zolt (2005) sostienen que, en el siglo XIX, las economías norteamericanas y latinoamericanas erigieron impuestos al nivel nacional/federal de una manera muy semejante, con alta dependencia de los impuestos al comercio y de los impuestos indirectos y que se diferencian en los impuestos locales. Las administraciones municipales fueron mucho más prominentes en Norteamérica y confiaron su recaudo principalmente a los impuestos sobre la propiedad —un hecho que sugiere una estructura progresiva. Las administraciones municipales crecieron por estos recursos y otorgaron a la administración local la tarea de proveer la educación pública y la inversión en vías e infraestructura. Esta dinámica sugiere un control local más cercano, una mayor responsabilidad y la generación de una norma social que indujo a las personas a pagar impuestos. En América Latina, las administraciones municipales fueron mucho más pequeñas y ninguna esfera del gobierno se apoyó en los impuestos sobre la propiedad, sino que pusieron una menor carga relativa sobre las élites (*ver* cuadro 8B.1).

En el siglo xx en Norteamérica, la participación del recaudo federal empezó a aumentar y, tanto al nivel nacional como local, cambió la estructura tributaria a una que dependía de la propiedad, de los ingresos y del impuesto sobre las ventas. En América Latina, las administraciones municipales y los impuestos locales nunca crecieron de manera considerable. La mayor parte del aumento en impuestos se dio al nivel nacional y fue mucho más tímido. Como se muestra en el cuadro 8B.1, básicamente no hubo un significativo aumento de impuestos como porcentaje del PIB durante las primeras seis décadas del siglo xx y sólo entre las décadas de 1970 y 1990 hubo algún incremento. Este aumento en los impuestos implicó una mayor dependencia de los impuestos al consumo durante el período, alcanzando básicamente la mitad del recaudo en los años noventa. Los impuestos a la propiedad contribuyeron muy poco a los recaudos.

CUADRO 8b.1

Recaudo tributario del gobierno central en América Latina, 1900–200 (% del PIB)

País	1900	1910	1920	1930	1940	1950	1960	1970	1980	1990	2000
Argentina	10	7	5	7	8	10	10	8	13	10	14
Bolivia	—	—	—	—	—	—	5	10	5	14	18
Brasil	10	11	9	8	10	7	7	10	10	24	23
Chile	—	—	—	—	9	11	17	16	32	21	24
Colombia	—	—	—	—	4	7	8	10	12	13	14
Costa Rica	—	—	—	—	—	10	12	14	18	23	21
México	5	4	6	7	9	8	9	16	16	15	—
Perú	—	—	—	—	—	11	16	16	17	13	16
Uruguay	—	—	—	—	—	—	—	—	22	24	28
Venezuela, R. B. de	—	—	8	9	12	18	27	19	26	24	20

Fuente: Sokoloff y Zolt 2005.

Nota: — = No disponible.

ble, luego tengo una obligación moral— las decisiones de cumplimiento tributario también son afectadas por las interacciones sociales (Andreoni, Erard y Feinstein 1998). Cowell (1990), muestra que “estas diferencias sistemáticas entre países y entre grupos dentro de un mismo país no pueden ser despachadas como diferencias innatas de gustos o temperamentos. Aunque quizá parezca inoportuno, en los modelos de comportamiento económico individual, las personas parecen tener en cuenta el “clima” dentro del grupo o grupos a los que pertenecen” (p. 102). Esto se asocia a la literatura de la *reciprocidad fuerte*, que es la conducta de los llamados recíprocos emocionales y morales que condiciona sus contribuciones a bienes colectivos en las contribuciones de los demás, aun en transacciones pasajeras con múltiples actores cuyo comportamiento no pueden seguir y cuyas identidades nunca pueden descubrir (*ver* también Falk y Fischbacher 2005).

Schelling (1978) postuló inicialmente la idea de que ese comportamiento interdependiente puede generar múltiples equilibrios por un “efecto multiplicador social” en donde el comportamiento de una persona influye la conducta de su vecino (Glaeser, Sacerdote y Scheinkman 2003).¹³ La percepción del individuo sobre el tamaño de la evasión es un predictor poderoso del cumplimiento: entre mayores sean las creencias sobre la posibilidad de evadir impuestos, más probable será que lo haga. Los individuos prefieren contribuir si ellos creen que los otros lo hacen también lo harán, pero serán oportunistas si creen que los demás también lo sean (*ver*, por ejemplo Alm, Sánchez y De Juan 1995; Andreoni, Erard y Feinstein 1998; Kahan 2005; y Sheffrin y Triest 1992). Estas conductas que condicionan el cumplimiento en impuestos y los estímulos a la informalidad en “lo que hacen los demás” tienden a generar complementariedades estratégicas:¹⁴ si más

RECUADRO 8.3

Cumplimiento tributario, normas sociales y confianza en el Estado. Los contrastes entre Argentina y Chile a finales de la década de 1990

Bergman (2002) contribuye a la literatura sobre la cultura tributaria proporcionándonos dos casos interesantes. Él utiliza un modelo multivariado de mínimos cuadrados para determinar la relación entre las variables de confianza y percepción tomadas de encuestas realizadas en Chile y Argentina, y la “disponibilidad de los contribuyentes a cumplir con los impuestos para financiar las políticas sociales” (p. 294).

Son 549 encuestas de Argentina en 1997 y 1.200 encuestas para Chile en 1998. En ambos países, el 70% de la población activa pagó impuestos. En los años noventa, el nivel de evasión del IVA de Chile promedió el 22%, comparado con una tasa del 55% en Argentina durante el mismo período. El 70% de los contribuyentes chilenos respondió que es muy difícil evadir el IVA, mientras que el 67% de argentinos “concuera o concuerda totalmente con la frase “la gente piensa que en este país es fácil evadir los impuestos” (p. 269). Además, ambos países muestran diferentes prioridades frente al bienestar social. En Chile, el 76% de los encuestados está parcial o totalmente de acuerdo con la frase “estoy listo para pagar más impuestos si ellos son canalizados para beneficiar a los pobres”. El caso argentino muestra el amplio descontento con los servicios sociales, ya que ellos “no desafían la legitimidad del sistema tributario” (p. 269), pero no están satisfechos con la calidad de servicios ofrecidos a la comunidad.

Con esta información Bergman encuentra que, en Chile, tanto la percepción de la honestidad ajena como la desaprobación de la evasión están estadísticamente correlacionadas con la *disponibilidad a incrementar sus cargas tributarias* y además son estadísticamente significativas (ver cuadro 8b.3.1). La confianza en las agencias públicas (policía, salud pública, los tribunales, la aduana y el tesoro) también tiene un efecto positivo en el pago de más impuestos. El modelo no encuentra ningún efecto en las respuestas causadas por la estimación subjetiva del individuo de la capacidad de detección de la autoridad tributaria.

En el caso de Argentina, la variable dependiente es menos rigurosa porque pregunta sólo sobre la *disponibilidad a cumplir con los impuestos* –no aumentar los niveles impositivos– para financiar los programas sociales. La satisfacción con el desempeño de servicios públicos (salud, educación, seguridad e infraestructura) tiene una influencia positiva en la disponibilidad a cumplir; la tolerancia a la estafa tiene un coeficiente negativo significativo; finalmente, la variable de detección tampoco parece tener efecto. Las sanciones sociales y la culpa –variables no disponibles para Chile– muestran, sorprendentemente, que los contribuyentes carecen de una

norma social y de culpa individual por el pago de los impuestos (ver cuadro 8B.3.2).

CUADRO 8B.3.1

Determinantes de la disponibilidad reportada a incrementar las cargas tributarias en Chile

Variable independiente	Coficiente
Percepción colectiva de honestidad	0,079**
Se justifica hacer trampa	-0,130***
Confianza y aprobación hacia los servicios públicos	-0,163***
Percepción de la capacidad de detección	-0,036
R ² = 0,12	

Fuente: Bergman 2002.

** Significativa al 5%

*** Significativa al 1%

CUADRO 8B.3.2

Efecto de las actitudes y la experiencia tributaria en la disponibilidad a cumplir (controlado por edad y género), Argentina –estimación MCO

Variable independiente	Coficiente
Satisfacción con servicios públicos	0,173***
Tolerancia a hacer trampa	-0,211***
Sentirse culpable por evadir	0,289**
Sanción social por no cumplir con impuestos	0,144**
R ² = 0,26	

Fuente: Bergman 2002.

** Significativa al 5%

*** Significativa al 1%

Bergman concluye que hay un fuerte vínculo entre la satisfacción de los ciudadanos con los servicios a la comunidad y su disponibilidad hacia el cumplimiento con los impuestos y para aumentar el recaudo en Argentina y Chile. Chile tiene un nivel más alto de “solidaridad social” (esto es, la disponibilidad a pagar mayores impuestos) como consecuencia de la confianza del pueblo en el compromiso de las instituciones públicas para aliviar la pobreza. En contraste, del análisis empírico argentino Bergman concluye que la falta de satisfacción y de confianza en las instituciones del sector público está detrás de los bajos niveles de la solidaridad. Además, se percibe debilidad en la capacidad del Estado y en el cumplimiento social de las normas.

Fuente: Basado en Bergman 2002.

personas operan en el sector informal, quizá sea más fácil para todo el mundo hacerlo; dado un nivel de cumplimiento del Estado, un individuo tendrá una menor probabilidad de ser sancionado si otras personas también evaden los impuestos. A diferencia de eso, dados ciertos cambios específicos en la política tributaria, el cumplimiento de cada persona con los impuestos quizás au-

mente no sólo a causa del cambio de política, sino a causa del cambio en la conducta de sus similares. Levi (1998) proporciona un enfoque de doble contingencia: los ciudadanos pagarán los impuestos según una norma social de reciprocidad entre contribuyentes y el Estado; al mismo tiempo, ellos cumplirán basados en la justicia percibida de una conducta colectiva.¹⁵ Usando da-

tos del *Latinobarómetro*, Torgler (2005) encuentra que conocer a otros individuos que evaden impuestos tiene un efecto negativo significativo. Además, encuentra que si las personas confían en que los otros obedecerán la ley y si confían en su presidente, la moral tributaria será más alta. La interacción de la confianza entre individuos, la percepción de la justicia en los arreglos institucionales existentes y en que el Estado cumple su parte del contrato social no parece sostenerse en América Latina, y el Estado podría carecer de legitimidad para hacer cumplir sus disposiciones.

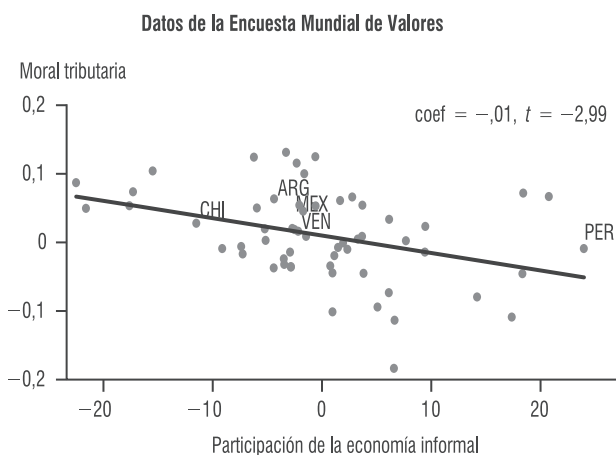
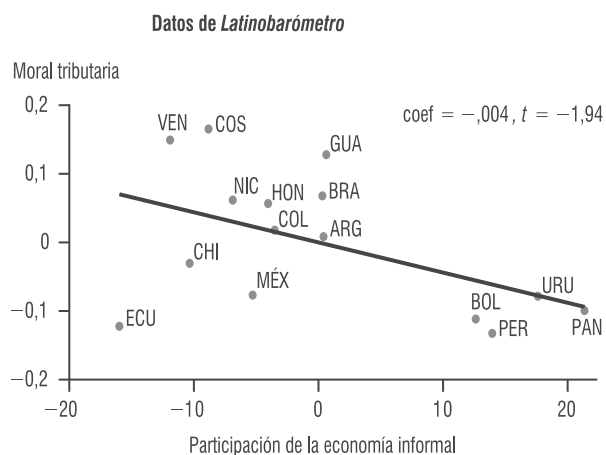
Incluso aún siendo escasa la evidencia al nivel micro en la región, los casos de Chile y Argentina muestran un gran contraste en la norma social que prevalece en dichos países. De la misma manera, los datos del *Latinobarómetro* sugieren que hay una varianza alta en torno a la moral tributaria en la región. La baja moral tributaria que lleva a la evasión fiscal está relacionada con la opción de salida Hirschman: si el Estado no les da a personas los bienes públicos que ellos valoran y no hay presión social para contribuir o para hacer parte en el circuito de impuestos y transferencias del Estado y, en consecuencia, existe una norma social de incumplimiento, entonces la gente tendrá fuertes incentivos para permanecer aislados. Esto se ve en el gráfico 8.12, que sugiere que la moral tributaria está, en consecuencia, asociada negativamente con la informalidad en América Latina, utilizando dos indicadores diferentes de informalidad. Luego, ello implica que los países con alta informalidad tienden a ser aquéllos en donde la sociedad no incentiva el pago de impuestos. En el caso de América Latina puede empeorar la norma social por razones como los problemas sobre la percepción de la debilidad del Estado y de su poca representatividad de inadecuada operación sobre los sistemas tributarios. Si hay una percepción generalizada de que el gobierno no está dispuesto a detectar y penalizar completamente a los evasores, entonces se refuerza la norma social que legitima el incumplimiento.

Los países latinoamericanos carecen actualmente de la capacidad de imponer recaudo fiscal adicional como los países de la OCDE. Como ejemplo, Estados Unidos tuvieron un PIB per cápita en 1947 que fue más bajo que el de Argentina y algo superior que Chile, Costa Rica y México en 2000. Sin embargo, en ese año Estados Unidos incrementaron 56,6% sus recaudos de impuestos de renta y corporativos (Schmitt 2005). En América Latina, hoy es el 30%. En el cuadro 8.6, los datos de la encuesta muestran algunos de los problemas enfrentados en América Latina. Los niveles de sobornos y corrupción son, en general, mayores que en otras regiones. El subreporte y la evasión parecen ser también más altos, puesto que las ventas informadas a las autoridades por una firma típica son cerca de tres cuartos de las verdaderas, superando solamente a Asia oriental y el Pacífico.

Hay una posibilidad de aumentar el recaudo mediante mejoras en la administración y la política tributaria. Bird, Martínez-Vázquez y Torgler (2006), Schmitt (2005) y Tanzi y Zee (2000) discuten varias áreas donde la tecnología está disponible y el desafío se encuentra mayormente en el ámbito político. Entre otros, las autoridades tributarias latinoamericanas tienen que avanzar agresivamente en la profesionalización del manejo administrativo tributario, y en poner aislantes entre las decisiones de administración tributaria, y las decisiones de política impositiva. Ya se ha hecho progreso significativo en áreas como la sistematización, el control de grandes contribuyentes y del uso de sistemas autorretenedores, junto con información de terceros. Además, en la mayoría de los países de la región, ganancias significativas en eficiencia se obtienen eliminando o disminuyendo las exenciones que crean vacíos para los impuestos sobre la renta, la propiedad y el valor agregado.

Pero se requieren incentivos para registrarse con las autoridades tributarias para aumentar la base impositiva —tanto recom-

GRÁFICO 8.12
Moral tributaria e indicadores de informalidad



Fuente: Cálculos de los autores basados en *Indicadores del Desarrollo Mundial*, 2005, Encuesta Mundial de Valores y *Latinobarómetro*, 2004.

Nota: Correlaciones parciales controlando por PIB per cápita con PPA.

CUADRO 8.6

Eficiencia comparativa y corrupción en la administración tributaria: evidencia para 2005–2006

Variable	Asia oriental y el Pacífico	Europa y Asia central	América Latina y el Caribe	Medio Oriente y África septentrional	OCDE	Asia meridional	África subsahariana
<i>Impuestos</i>							
Tiempo promedio empleado en reuniones con funcionarios (días)	4,91	2,78	2,89	3,52	1,65	3,37	5,08
Tiempo para preparar y pagar impuestos	270,06	437,92	548,80	281,36	197,19	331,71	394,00
<i>Corrupción</i>							
Pagos extraoficiales para obtención de beneficios (% de ventas)	1,81	0,76	1,48	2,72	0,13	1,28	1,64
Firmas que se espera que darán obsequios a funcionarios (% del total)	33,59	42,84	30,40	40,09	28,26	44,27	18,86
Valor de los obsequios esperados para asegurarse contratos (% del contrato)	1,82	1,36	4,08	1,30	0,55	2,04	3,52
<i>Informalidad</i>							
Monto de ventas reportadas por un firma típica para efectos tributarios (% del total)	69,30	89,35	76,51	73,55	93,55	93,7	78,39

Fuente: Alm y Martínez-Vázquez 2007; datos de Encuesta Empresarial del Banco Mundial.

Nota: OCDE = Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos.

penas como castigos. Ejemplos de recompensas son programas como el crédito tributario del ingreso devengado que proporciona créditos tributarios a los ingresos laborales de las familias cuyas ganancias anuales quedan debajo de un cierto umbral, a menudo eliminados gradualmente (*ver* recuadro 8.4). Este tipo de programas ha tenido un rotundo éxito en reducir la pobreza en países de la OCDE, y tiene la virtud de que las transferencias están implícitamente condicionadas a que alguien de la familia tenga un empleo regular.

Otro ejemplo de políticas orientadas a atraer al contribuyente es cambiar la imagen del recaudador de impuestos a un “paradigma del servicio” para aumentar su papel como un facilitador y un proveedor de servicios a los contribuyentes. Esto quizás implique acciones que promuevan la educación del contribuyente, desarrollando servicios para ayudar a contribuyentes a diligenciar sus hojas de ingresos, transmitiendo anuncios que relacionen impuestos con servicios del gobierno, bajando los costos de cumplimiento, simplificando los impuestos y su pago y promover con el contribuyente —y el recaudador— un “código de ética”.

Del lado de los “castigos”, las auditorías y las penas son instrumentos centrales de la política tributaria. La función de la auditoría en la mayor parte de la región es débil, a menudo poco dotada, carente de personal y compuesta por un esquema legal demasiado débil para castigar efectivamente la evasión. Muchos de los pasos que pueden tomarse para mejorar las capacidades en este frente son técnicamente posibles en casi todos países. Aunque es difícil hallar sus efectos disuasivos empíricamente, hay un consenso de que las auditorías, las multas y los cierres de negocios son instrumentos esenciales para el cumplimiento tributario. En uno de los pocos estudios en América Latina, Bergman (2003) examina los casos de Argentina y Chile, dos países que, como se ha mencionado antes, a comienzos de la década de 1990, se encontraron a sí mismos con políticas tributarias y condiciones macroeconómicas muy semejantes pero que se diferencian por su capacidad de cumplimiento tributario. Actualmente, Argentina tiene aproximadamente el doble de evasión del IVA que Chile,

que es del 22%. Bergman afirma que la razón clave para esto ha sido la incapacidad del sistema tributario de Argentina para crear una amenaza creíble permanente al evasor. Argentina ha otorgado 24 grandes amnistías desde 1974 y las encuestas muestran que la población cree que sobornar a los auditores es común y que las auditorías tienen bajas tasas de detección. Además, las auditorías en Argentina se han realizado casi exclusivamente sobre los contribuyentes grandes y las firmas más pequeñas están enteradas de ese hecho. En el lado opuesto, Chile no ha tenido amnistías y la población percibe que es difícil sobornar a los auditores. Aunque también se enfoca en contribuyentes de alto nivel de ingreso, el sistema de selección de auditoría de Chile incluye en su diseño un mayor número de firmas pequeñas. La eficacia de las auditorías ha sido muy diferente, ya que en Chile se han centrado en aumentar el nivel de cumplimiento cruzando información sistematizada con otras fuentes. Argentina confía más en las sanciones penales que han terminado siendo menos efectivas, dada la baja probabilidad esperada de ser detectado.

Bergman (2003) agrega evidencia sobre el impacto específico de las auditorías en la evasión fiscal en Argentina. Encuentra que, tanto en Argentina como en Chile, los contribuyentes auditados y sancionados disminuyeron su cumplimiento futuro en los años subsiguientes, presumiblemente en un esfuerzo por recuperar las pérdidas de las multas aplicadas por la auditoría, pero la disminución fue más moderada en Chile. El autor atribuye esto a que en Chile la amenaza impuesta por las autoridades tributarias se considera creíble. La conclusión de este análisis es que los instrumentos de disuasión pueden tener efectos imprevistos sobre la evasión fiscal en un país donde las autoridades tributarias no tienen la capacidad de hacer amenazas de detección creíbles y aplicar sanciones imparciales.

Desigualdad, impuestos y transferencias

Uno de los elementos que influyen la manera como la sociedad acata las disposiciones es la percepción sobre el manejo que el

RECUADRO 8.4

Crédito tributario sobre el ingreso percibido: transferencias que incentivan el empleo formal

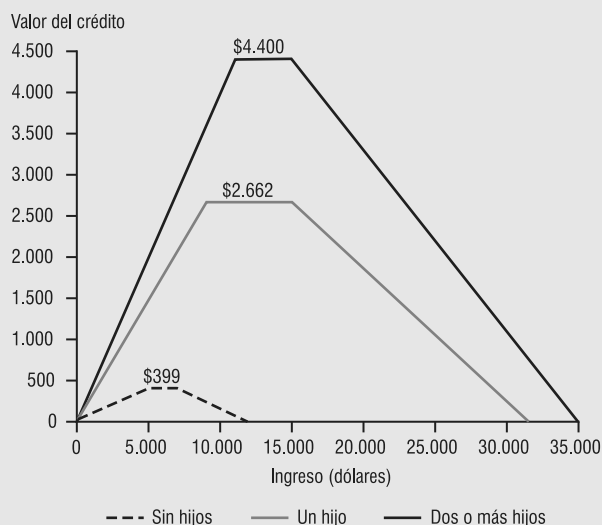
Algunos de los principales retos de los gobiernos son la lucha contra la pobreza y la creación de incentivos para trabajar. Una experiencia que puede dar ideas para países latinoamericanos es el crédito tributario sobre los ingresos devengados (EITC). En 1975, Los Estados Unidos introdujeron un instrumento innovador de política social que utilizó incentivos al empleo diferentes a la asistencia estatal para ayudar a personas de bajos ingresos, proporcionando créditos tributarios sobre los ingresos laborales de las familias cuyas ganancias anuales estuvieran por debajo de cierto umbral. Más de 30 años después, el EITC ha llegado a ser el programa más grande de lucha contra la pobreza en Estados Unidos: en 2005, 22 millones familias trabajadoras pobres se beneficiaron de \$34 mil millones en este crédito. Otros países, como Bélgica, Canadá, Francia, Holanda, Nueva Zelanda y el Reino Unido, tienen sus propias versiones de créditos tributarios sobre los ingresos devengados. El uso de tales créditos en países con sectores informales grandes podría inducir a que los segmentos grandes de la población se registraran, aumentando la capacidad del Estado para observar los ingresos para efectos de impuestos o transferencias.

El diseño básico del crédito consiste en que por cada dólar adicional devengado, los trabajadores reciben un crédito tributario, hasta un nivel de ingresos considerado por el gobierno como el umbral nacional de pobreza; después de esto, el crédito deja de aumentar y declina progresivamente hasta desaparecer, cuando se alcanza un tope y la elegibilidad termina. Diferentes umbrales aplican según el número de hijos (*ver* gráfico 8B.4.1). Los esquemas también difieren entre países (*ver* gráfico 8B.4.2). Ciertamente, el modelo holandés ha escogido no eliminarlo totalmente cuando

el tope se alcanza porque intenta responder a las críticas que afirman que quizá proporcione incentivos adversos hacia el trabajo o ganar más en el rango de eliminación (Hoffman y Seidman 2003; Hotz y Scholz 2003).

GRÁFICO 8B.4.1

Valor del EITC por ingreso, declarantes solteros *2005

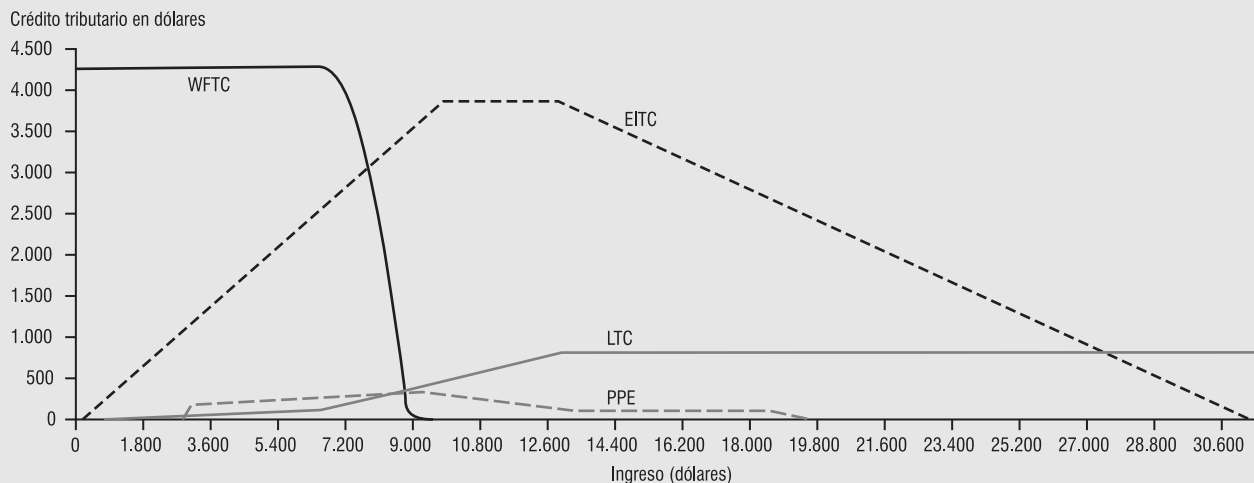


Fuente: Holt 2006.

Nota: Datos del Servicio Fiscal de EEUU (IRS). (*) Parejas casadas son elegibles para un crédito moderadamente superior del EITC.

GRÁFICO 8B.4.2

Créditos tributarios laborales en países seleccionados, 2001



Fuente: Detragiache 2001.

WFTC: Crédito tributario de familias trabajadoras en el Reino Unido; EITC crédito tributario sobre el ingreso percibido, Estados Unidos; LTC: crédito tributario laboral, países bajos; PPE: prima por empleo, Francia.

Otras características diferenciadoras son si el crédito anual es reembolsable o si sólo es para cubrir la carga tributaria, si las familias sin hijos tienen derecho y si hay un número mínimo de horas de trabajo para tener derecho a él. Los EITC han sido estudiados extensamente y su objetivo inicial de reducir la pobreza ha sido un éxito extensamente documentado. Entre 1995 y 1999, el EITC fue responsable de una reducción general en la tasa de la pobreza de 1,5 puntos porcentuales en Estados Unidos (Hoffman y Seidman 2003). Las estimaciones sugieren que sin el EITC la tasa de la pobreza entre los niños sería 25% más alta en Estados Unidos (Greenstein 2005). El crédito ha sido tan exitoso que para 2006, 18 estados de Estados Unidos habían instituido créditos similares para impuestos estatales. El programa también ha afectado positivamente las tasas de la participación entre una de las poblaciones más vulnerables en Estados Unidos –las madres solteras. Meyer (2001) encuentra que el 60% del incremento en la participación laboral de las madres solteras entre 1984 y 1990 fue consecuencia del EITC y otros impuestos.

El EITC no es el único modelo de crédito tributario que busca “hacer que el trabajo pague”. En 1999, el Reino Unido introdujo el crédito tributario para familias trabajadoras (WFTC). Brewer *et al.* (2005) encuentra que el WFTC fue responsable de un aumento del 5,11% en la oferta de mano de obra de las madres solteras en el Reino Unido entre 1999 y 2003. Los efectos directos del WFTC sobre la pobreza han sido más ambiguos. Una característica central del WFTC, que ahora se ha dividido en el crédito tributario para los hijos y el crédito tributario para los trabajadores, fue que el crédito

alentó más horas del trabajo permitiendo sólo el crédito a quienes trabajen más de 16 horas a la semana y proporciona un pequeño crédito adicional para quienes trabajar más de 30 horas semanales.

La capacidad del modelo de crédito tributario de ser hecho a la medida para operar en ambientes específicos de cada país es una característica que lo hace atractivo. En el contexto de América Latina y el Caribe, los créditos específicos a mediano plazo podrían ser no sólo un instrumento poderoso para la reducción de la pobreza, sino también un instrumento para combatir el alto nivel de informalidad en la región. Las personas tendrían mayores estímulos para registrarse y recibir el crédito, proporcionando estímulos correctos a quienes trabajan en la informalidad para presionar a que sus empleadores los hagan formales. Además, el desembolso del crédito que utiliza a intermediarios financieros públicos se podría utilizar como una herramienta para alentar la participación en el sistema financiero. En términos de diseño regional innovador y de focalización, podemos imaginar que las familias pobres implicadas en el cuidado de ancianos recibirían un crédito ajustado de la misma forma que las familias con hijos actualmente lo reciben. Un asunto prioritario sería el desarrollo de buenos sistemas de focalización en ausencia de buenos indicadores de ingresos, para asegurar que los pobres sean quienes están recibiendo el crédito de trabajo. Por ejemplo, focalizar los modelos utilizados actualmente en sistemas de transferencias condicionadas en dinero podría proporcionar una guía en cuanto a cómo una iniciativa de crédito de este tipo podría implementarse, en el contexto latinoamericano.

Estado hace de los recursos recaudados. Por un lado, los deficientes servicios públicos incentivan a la autoexclusión de las personas. Por otro lado, la percepción de un Estado parcializado le restará legitimidad. Un elemento que alimenta la percepción de la injusticia es la estructura verdadera y percibida de la incidencia de los impuestos y las transferencias de acuerdo con la escala de ingresos. ¿Están excesivamente concentrados los impuestos y esto es visto como injusto por algunos? ¿Están concentradas excesivamente las transferencias y los gastos públicos en general? ¿Existen segmentos de la población que son excluidos de los mecanismos de impuestos y transferencias? ¿Se utilizan los recursos públicos para igualar las oportunidades de una manera consecuente con el consenso social implícito? ¿Generan ellos un mecanismo excluyente que deja parte de la población fuera del contrato social y reduce la legitimidad del Estado?

Ya se discutieron algunos hechos estilizados del lado impositivo de la ecuación. Como se pudo ver, el recaudo en la región está por debajo del nivel esperado, dado el nivel de desarrollo. Sin embargo, el gasto social no muestra un patrón claro. En términos generales, la proporción del gasto social al PIB en América Latina parece estar de acuerdo con el nivel de desarrollo de la región. No obstante, hay una varianza grande dentro de la región (Lindert, Skoufias y Shapiro 2006). Argentina, Brasil y Uru-

guay gastan alrededor del 20% del PIB en áreas sociales, mientras que, en el otro extremo, República Dominicana y Ecuador muestran niveles inferiores al 7% del PIB.

México se destaca como un país rico con gastos sociales relativamente bajos como porcentaje de PIB. Al igual que el pequeño aumento en impuestos observado desde 1985, hay evidencia clara de un aumento ligeramente mayor en el gasto social. Los gastos sociales han aumentado en todos los países de la región, especialmente en los que empezaron en una base baja a comienzos de la década de 1990. Para toda la región, el aumento fue de 12,8% de PIB en 1990/91 al 15,1 % en 2002/03. A pesar de este aumento en el gasto social, el patrón de regresividad permanece y las inequidades dentro de cada país continúan siendo muy notorias. El gasto en educación que es esencialmente progresivo, exceptuando la educación superior, ha aumentado en todos los países.

Pero, a pesar de las mejoras, los indicadores de calidad tienen un desempeño pobre y la varianza dentro de los países es enorme. En el caso de la atención médica, América Latina ha presenciado el progreso innegable en la provisión de servicios básicos, como salud básica y nutrición y otros indicadores, como mortalidad materna y vacunación, han mejorado dramáticamente. Pero, de nuevo, las diferencias en la calidad del acceso por grupos económicos son aún extremadamente grandes (*ver* de Ferranti *et al.*

2004; Banco Mundial 2006). El gasto en seguridad social ha crecido considerablemente y es bastante regresivo. El sistema pensional es el que tiene más problemas por su baja cobertura, como se menciona en el capítulo 7. Algunos programas de asistencia social son bastante progresivos, pero son tan sólo una pequeña fracción del gasto. Además, en América Latina hay una evidencia abundante de las deficiencias e injusticias en el acceso a otros servicios, tal como a la justicia y a la protección policial.

En un ejercicio sobre el gasto social agregado, Breceda, Rigolini y Saavedra (2007) comparan las pautas de progresividad para una muestra de países latinoamericanos con Estados Unidos y el Reino Unido. Ellos encuentran que, además de diferencias significativas en los niveles promedio, hay un contraste fuerte entre América Latina y el Reino Unido en materia de la progresividad del gasto social, ya que en la primera el gasto social está sesgado en favor de los ricos: en promedio, el gasto social al quintil más pobre equivale al 92% del gasto social al quintil más rico, contra el 233% para el Reino Unido.¹⁶ América Latina parece estar más cerca del modelo norteamericano, que tiene una proporción del 107% para los mismos quintiles. Aunque la variación en la muestra latinoamericana es bastante grande (en Honduras —el Estado menos progresivo de la muestra— el quintil más pobre recibe el 57% de lo que recibe el quintil más rico, mientras que en Colombia éste alcanza el 108%), todos los países se quedan muy lejos de la progresividad de los estados benefactores europeos y todos son menos progresivos que Estados Unidos.

El elemento clave de esta discusión para este asunto es que hay un segmento grande de la población que no recibe servicios básicos del Estado y para los cuales éste no es garante de oportunidades mínimas, y que tampoco tiene una situación equitativa de parte del Estado.

Desigualdad y sistema de impuestos y transferencias

Es bien sabido que América Latina es la región más desigual en el mundo de acuerdo con la distribución del ingreso (de Ferranti *et al.* 2004; Perry *et al.* 2006). Recientes trabajos del Banco Mundial (2006) han mostrado que la desigualdad de oportunidades es uno de los factores clave. Las diferencias en el acceso a los bienes públicos, los servicios y a los mecanismos de participación (que escapan a su manejo porque surgen desde el nacimiento) determinan las diferencias en su capacidad para contribuir al desarrollo y para construir su propio futuro. Las diferencias acumuladas en oportunidades se traducen finalmente, entre otros factores, en diferencias de ingresos.

Una parte significativa de la desigualdad observada se debe a los efectos de la intervención del Estado (o la falta de ella) más que a puros resultados del mercado. Como se discutió en Perry *et al.* (2006), si la desigualdad en el ingreso en América Latina se compara con la de Europa, hay evidencia de que una parte de la diferencia entre sus niveles de desigualdad proviene del impacto que tienen los impuestos y las transferencias. Éstas reducen la desigualdad de ingreso en Europa, más de lo que se logra en América Latina.¹⁷ Lo particular es que ocurra lo mismo cuando se compara con

la de Estados Unidos, que es un país que no se caracteriza por ser proigualitario (Alesina y Glaeser 2004).

La incapacidad o poca disposición de los sistemas económicos y políticos de América Latina para mejorar la distribución del ingreso no es un acontecimiento nuevo, ni ha pasado inadvertida para otros observadores. Por ejemplo, Kuznets (1955) discutió “el fracaso de los sistemas políticos y sociales de los países subdesarrollados para iniciar las prácticas gubernamentales o políticas que efectivamente refuerzan las débiles posiciones de las clases de ingresos más bajos” (p. 24; citado en Beramendi y Díaz-Cayeros 2006).

Breceda, Rigolini y Saavedra (2007) presentan un análisis de incidencia de gastos sociales e impuestos para 7 países latinoamericanos en comparación con el Reino Unido y Estados Unidos, y encuentran que en América Latina, los niveles absolutos del gasto social son bastante planos entre los diferentes quintiles de ingresos—, y en algunos países son aún regresivos (*ver* gráfico 8.13). Sin embargo, encuentran que los impuestos son bastante progresivos, especialmente el IVA y el de renta. En promedio, el quintil más rico de ingresos en América Latina paga 22 veces más impuestos que el quintil más pobre, para Estados Unidos es 19 veces y para el Reino Unido es de 6 veces. Además, en América Latina, la participación de los impuestos pagados por el quintil más rico de ingresos promedia el 61%. Esto es apreciablemente mayor que la porción pagada por el quintil más rico en el Reino Unido (el 43%) y similar a lo que contribuye el quintil más rico en Estados Unidos (58%).

Todo esto hace que la estructura del gasto y los impuestos sociales en América Latina sean más parecidas a las de Estados Unidos que a las del Reino Unido (donde el gasto social es más progresivo y los impuestos menos). La comparación, por tanto, indica totalmente que los países latinoamericanos se parecen a un Estado benefactor minimalista semejante a uno como Estados Unidos. Los altos niveles de desigualdad observados en América Latina hacen difícil la transición hacia un Estado benefactor más progresivo. En particular, aunque los ricos en América Latina paguen igual o menos impuestos que los ricos en muchos países europeos (como proporción de sus ingresos), su contribución a los recaudos totales de impuestos es mucho más grande (a pesar de la captura del Estado mencionada anteriormente e incluyendo el alto nivel de exenciones fiscales que, en muchos casos, favorece desproporcionadamente al rico). Esto puede afectar el contrato social porque los quintiles más ricos tienen que pagar la mayor parte de la provisión de servicios sin recibir beneficios equivalentes. Estas conclusiones dan fuerza al argumento de que un aumento en la eficiencia del sistema y un aumento en la base impositiva son los medios clave para aumentar el recaudo fiscal en la región.

Otros estudios que miran sólo el lado de los impuestos encuentran una progresividad pequeña y de ahí el pequeño efecto redistributivo en América Latina (Chu, Davoodi y Gupta 2000). Además, Engel, Galetovic y Raddatz (1999) encuentran que en Chile los impuestos son ligeramente regresivos, aun teniendo la productividad impositiva más alta de la región. Ellos discuten que entre más igualitaria es la distribución antes de impuestos —como

Chile y la mayor parte de la región— el efecto redistributivo de los impuestos progresivos es menor.

Una caracterización desafortunada de América Latina es la de una provisión de servicios a la comunidad de baja calidad, ineficaz, que refleja un problema no resuelto de alta desigualdad de oportunidades y su correlación con un nivel muy alto de desigualdad en los actuales ingresos. Esto está en línea con la idea de que los impuestos y transferencias no redistribuyen eficientemente.

Además de cómo interactúa la desigualdad con la estructura de impuestos y transferencias, hay varios canales por medio de los que la desigualdad puede relacionarse con la informalidad, aunque esta intuición aún no ha sido estudiada. Ahmed, Rosser y Rosser (2004) encuentran que el tamaño del sector es un determinante significativo de la desigualdad en una muestra de 52 países (como cita Davis [2007]). Chong y Gradstein (2007), explora el canal del contrario, es decir, la desigualdad como un mecanismo que genera más informalidad. Ellos modelan y prueban empíricamente esa relación y encuentran una relación significativa positiva. Aún más, discuten que el efecto de la alta desigualdad se puede exacerbar en el contexto de una calidad institucional baja. La razón que postulan es que, dadas las imperfecciones del mercado, cuando la calidad institucional es baja, la protección de derechos de propiedad en el sector formal es débil y los recursos están en gran parte a disposición de cualquiera. “Los individuos pobres cuyas dotaciones son relativamente limitadas están en desventaja para poder obtener una mayor porción de recursos, luego encuentran provechoso irse al sector informal, donde aunque son menos productivos, pueden retener totalmente el producto que generan. Una desigualdad alta, alimentada por la baja calidad institucional, magnifica su efecto y por eso se tiene una relación positiva entre la desigualdad y el tamaño del sector informal” (p. 160).

Este resultado es muy relevante en el contexto de América Latina. La desigualdad económica refleja por sí misma otro tipo de diferencias en participación, poder e influencia. La falta de influencia normalmente lleva a la captura del Estado o a la percepción de que está al servicio de los intereses de una élite. Entre otros efectos, esto lleva a una menor moral tributaria y a una mayor informalidad. Para ser más exactos, mejores instituciones pueden estar llevando a impedir que la desigualdad del ingreso pueda llevar a la desigualdad en el poder.¹⁸ Bird y Zolt (2005) muestran evidencia del efecto negativo de la desigualdad sobre el esfuerzo tributario, argumentando que las distribuciones altamente desiguales de América Latina pueden llevar a unos menores niveles de solidaridad de las élites hacia los grupos más pobres. Por ejemplo, el bajo nivel de esfuerzo tributario en América Central se interpreta frecuentemente como la baja disposición de una pequeña élite para financiar la provisión de bienes públicos porque pueden evitarlo y financiar los suyos directamente.

Pero un argumento que es válido para las élites que podrían influir las políticas en su favor, no es válido para las clases medias y altas. Cuando hay extrema desigualdad, es más difícil el recaudo de manera justa y eficiente. En los países latinoamericanos, a pesar de pagar proporcionalmente menos que sus similares de

países más desarrollados, los relativamente ricos (la pequeña clase media existente en América Latina) pagan una porción desproporcionada de todo el recaudo. Y, dado que los servicios proporcionados por el Estado son de baja calidad, lo que perciben no está en la misma línea de lo que pagan, aunque puedan estar consiguiendo más servicios del Estado que los conseguidos por los pobres. Este desajuste implica que el costo de oportunidad del cumplimiento es aún más alto.

Realizamos varias estimaciones de corte transversal para comprobar la fortaleza de los resultados de una relación positiva entre desigualdad e informalidad, dado el nivel del desarrollo y otras características institucionales. Como se puede ver en el gráfico 8.14, las dos variables están relacionadas positivamente después de controlar por el PIB y los resultados son fuertes con el uso de diferentes indicadores de informalidad. Posteriormente, se pretendía analizar si el efecto de la desigualdad se condiciona por características institucionales, pero el análisis econométrico (no reportado) mostró que tanto la desigualdad como el PIB están altamente correlacionados con variables institucionales y estructurales que por sí mismas pueden explicar una alta porción de la variación de la informalidad. Entonces es difícil aislar el efecto independiente de la desigualdad sobre la informalidad del efecto que tienen las variables institucionales. La evidencia presentada por Chong y Gradstein (2007) es sugestiva, pero se requieren análisis adicionales para entender mejor cómo el ambiente institucional puede afectar el canal por el cual desigualdad afecta la informalidad.

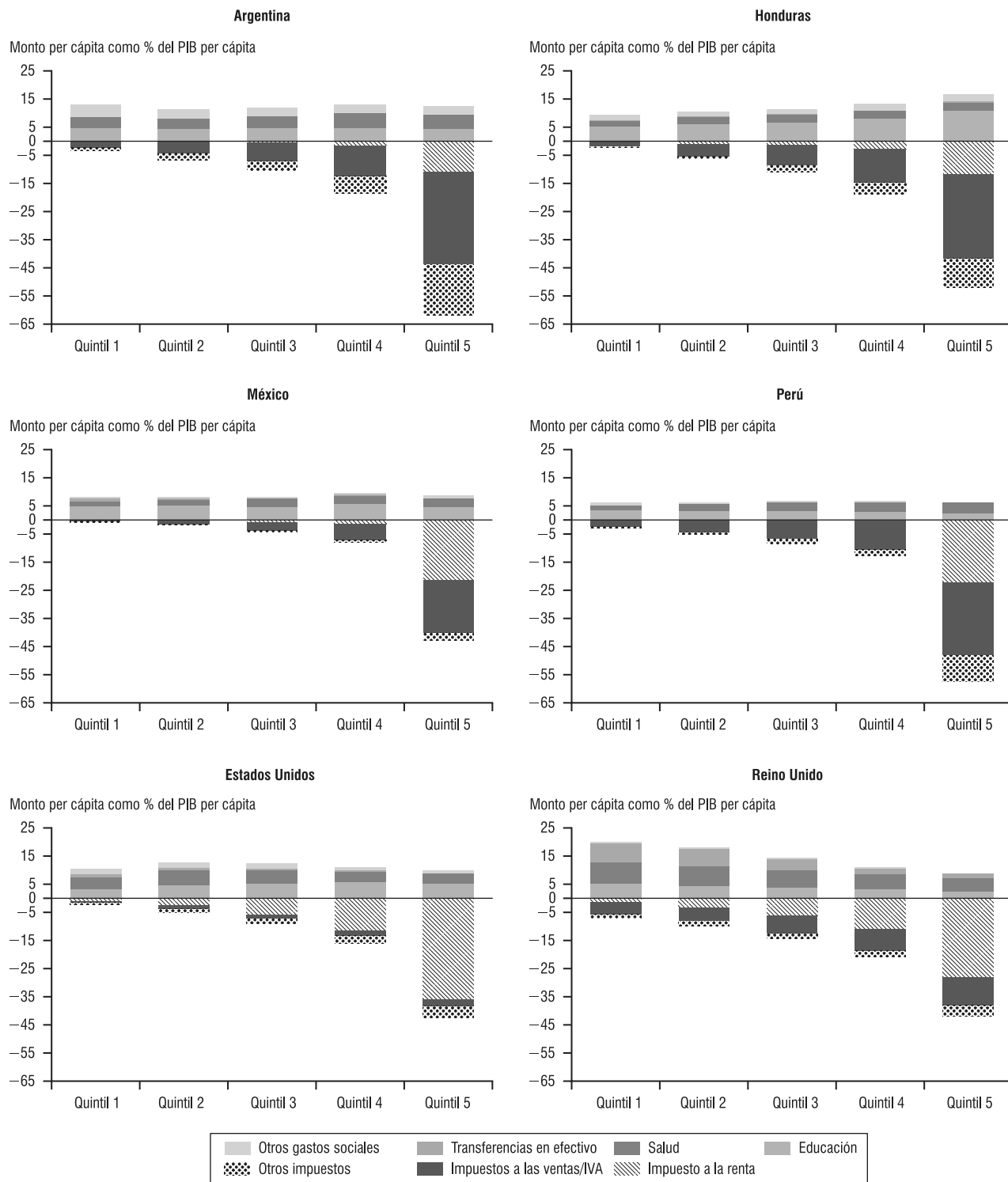
Informalidad: ¿Una reflexión sobre un contrato social roto?

¿Está América Latina en un “mal” equilibrio?

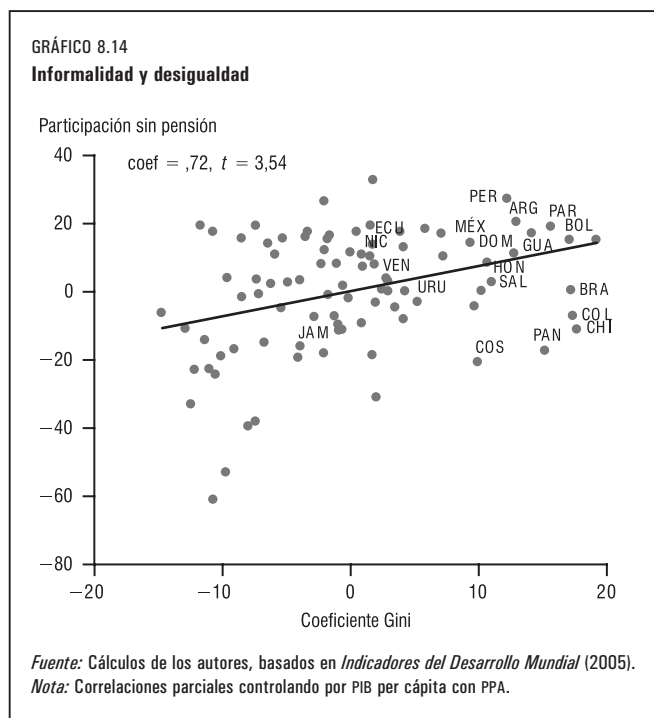
Las economías pueden llegar a equilibrios diferentes si las normas e interacciones sociales que orientan los comportamientos colectivos son fuertes.¹⁹ Uno hace la línea o se salta la línea. Uno para en rojo o no. Como se discutió, el cumplimiento tributario y regulatorio —uno de los problemas de acción colectiva que enfrenta la política pública y que está detrás de la informalidad— puede ser afectado por las interacciones sociales. Los individuos estarán más inclinados a pagar impuestos si creen que el gobierno está cumpliendo con su acción justa del contrato social y utiliza los recursos públicos efectivamente. Estarán más dispuestos a obedecer si ellos creen que los demás lo hacen. De manera opuesta, las personas estarán inclinadas a evadir las obligaciones tributarias si ellos creen que los demás también se inclinan a hacerlo así.

Tales interdependencias tienden a engendrar patrones de comportamiento colectivo con mecanismos reforzadores específicos. América Latina parece estar en un equilibrio con una baja confianza en el Estado; un bajo recaudo y poco cumplimiento con la regulación en la mayoría de los países; la provisión pública de servicios a la comunidad es injusta y de baja calidad, tanto a causa de falta de recursos como de la poca eficacia del gobierno, aun con los recursos disponibles dados. Esta desafortunada caracterización refleja el problema de la alta desigualdad de oportunida-

GRÁFICO 8.13
Gasto social e impuestos por quintiles de ingreso



Fuente: Breceda, Rigolini y Saavedra 2007.



des sin resolver y su correlación con el nivel muy alto de la actual desigualdad del ingreso. Esto sucede en el contexto de una estructura de impuestos y transferencias que no redistribuye efectivamente.

Los impuestos bajos están relacionados en su mayor parte con una baja productividad impositiva. Y, como se ha discutido arriba, esto se relaciona principalmente con el bajo nivel de cumplimiento, la estrechez de la base impositiva y las excesivas exenciones. El análisis empírico presentado sugiere que el cumplimiento con los impuestos está afectado por la disuasión y por un complejo de creencias basadas en hechos y disposiciones emocionales, por lo cual las normas sociales no son necesariamente conducentes a conformarse con los impuestos y con otras regulaciones, un hecho que ha sido caracterizado como baja moral tributaria. La evidencia en América Latina también apunta hacia una relación inversa entre la moral tributaria y la informalidad. Éstos son realmente lados diferentes de la misma moneda. La poca disponibilidad a pagar impuestos y los incentivos por permanecer en la informalidad también presentan una correlación empírica con la percepción de la incompetencia del Estado (vista a través de los indicadores de eficacia del gobierno, el cumplimiento de la ley, la imparcialidad y la justicia de las cortes). Los datos también sugieren la importancia del uso justo de los recursos públicos. En este contexto, la informalidad es alimentada por una estructura de medidas regulatorias que, en un análisis costo-beneficio, pueden proporcionar una base para que tanto firmas como trabajadores permanezcan ocultos, estimulados por una norma social que no incita al cumplimiento y por sanciones sociales y administrativas débiles. En este contexto, hay múltiples ejemplos de las formas

en las que pobres y ricos se sienten excluidos y encuentran conveniente optar por salir del sistema, aunque sea de manera parcial.

Escapando... pero no completamente

Contando la historia en términos de las creencias y acciones de agentes de diferentes niveles socioeconómicos, se puede decir que en muchos países de América Latina, ninguna de las clases sociales siente que esté obteniendo un trato justo de los acuerdos actuales —a través de diferentes mecanismos— y, por tanto, tiene justificación para evitar cumplir con el sistema cada vez que tiene oportunidad.

Desde ambos extremos de la escala socioeconómica tendemos a observar una gran cantidad de salida, en términos de Hirschman. Podemos utilizar el esquema de costo-beneficio, desde el punto de vista de un ciudadano del quintil más alto de ingresos que está evaluando su relación con el Estado y con la sociedad, cuando tiene que decidir si evade o no impuestos. En muchos países latinoamericanos, es probable que tal ciudadano opte por no usar servicios públicos y se decida por un esquema privado de seguro de vejez,²⁰ educación y asistencia médica. Al evaluar qué tan valiosos son esos servicios para la población, es posible que comparta la percepción de que estas cosas que le son de poco valor, tampoco son útiles, efectivas, de buena calidad o justas para los ciudadanos de otros estratos. La visión negativa del valor de estos servicios provistos por el Estado también puede provenir de la percepción generalizada de que la corrupción al nivel general y la asistencia social en particular hacen parte de las externalidades sobre la norma social que implícitamente legitima la evasión tributaria.²¹ En varios países latinoamericanos, como Argentina, se ve un aumento en la segregación, que puede acarrear posibles dificultades para construir el contrato social. Tanto pobres como ricos tienden a vivir en mundos aparte, en aspectos como los colegios que usan, los centros de salud que visitan y la ubicación de sus hogares.

Sin embargo, muchos ciudadanos de altos ingresos, generalmente los más ricos, pueden estar capturando también al Estado y utilizando relativamente sus mayores influencias para mantener sus privilegios en impuestos o haciendo *lobby* para mantener las estructuras oligopolísticas. Los grupos corporativos y ciertos sindicatos pueden hacer uso de presiones políticas para mantener los privilegios que perpetúan las estructuras desiguales de poder y de oportunidades. En cualquiera de estos casos, estamos confrontando estados débiles e incompetentes —no necesariamente pequeños— de un lado y la incapacidad de restringir la influencia de grupos poderosos (Guerrero, López-Calva y Walton 2006) del otro lado y, relacionada con ello, la incapacidad de proporcionar servicios y bienes públicos de manera justa.

Las pobres se sienten aún más desvinculados. La noción *hirschmaniana* de salida también aplica al límite más bajo de la distribución socioeconómica: el pobre no paga muchos impuestos, pero tampoco consigue mucho del Estado (*ver* recuadro 8.5). Perciben un acceso diferencial adverso a los bienes públicos, a los derechos sobre la propiedad, a la protección de la ley y a los ser-

REDUADRO 8.5

Expansión de la seguridad privada en Managua

Hirschman (1970) postula que cuando hay descontento con el desempeño de una organización a la que se pertenece, se tienen dos opciones: “salir” de la organización y encontrar otra cuyo desempeño sea superior, o “expresar” su descontento con la esperanza de incitar a que la organización mejore. En ese escenario, el fenómeno de ciudadanos latinoamericanos más ricos en busca de asistencia médica, educación y proveedores alternativos de aseguramiento se ve como un ejercicio de su opción de salida, ya que en la búsqueda de calidad, abandonan el Estado y buscan proveedores privados. Tal abandono puede tener efectos de gran alcance para el Estado porque los ciudadanos pueden inclinarse por un menor pago de impuestos para aquellos servicios que no utilizan ni valoran y ello debilita la capacidad de financiamiento del Estado. La provisión del aseguramiento público a una nación es una de las responsabilidades más viejas y más arraigadas del Estado. Centeno y Portes (2006) describen el estado del aseguramiento público en la región a comienzos del siglo XXI, en estos términos: “En América Latina, la incapacidad del Estado para proteger a los ciudadanos han conducido al masivo crecimiento de servicios privados de aseguramiento y al retiro de los más ricos... En ausencia del cumplimiento creíble de las normas, las personas toman las cosas en sus propias manos...” (p. 14).

Rodgers (2004) explora aspectos como seguridad, criminalidad y segregación espacial en Managua, Nicaragua. La ciudad ha

visto un crecimiento anual en la tasa de crimen aproximadamente del 10% desde 1990. Los crímenes contra personas representan el aumento más grande —el 362% durante más de 13 años. Rodgers muestra que “...regionalmente, la policía nicaragüense tiene el número más bajo de personal policial per cápita y por crimen, el presupuesto más bajo por crimen, el presupuesto más bajo por oficial de policía y los salarios promedio más bajos de América Central. Cuando el crimen se disparó en la capital, también lo hizo el mercado privado de seguridad” (p. 117). También muestra que en 1990, había una firma privada registrada de seguridad en la capital y este número subió a 14 en 1996 y a 56 en 2003. En ese mismo año, 9.017 personas fueron registradas como guardias de seguridad privados. La tendencia creciente no ha disminuido, a pesar de los esfuerzos del gobierno para aumentar los recursos para la policía y un aumento de un 33% en el número de oficiales entre 2000 y 2005 (Gómez 2005). Datos recientes muestran que en 2005, había 67 compañías privadas de seguridad cubriendo 4.153 localidades con 9.329 guardias y 6.805 armas. Gómez profundiza en este fenómeno de la seguridad privada en Nicaragua para revelar el vínculo entre la provisión privada y pública de seguridad. Él observa que parte los policías de mayores rangos se habían convertido en líderes de empresas de seguridad privada.

El mensaje parece ser que cuando el Estado no provee el servicio, la gente se toma las cosas en sus propias manos.

vicios de la justicia. Esto fomenta el uso de mecanismos informales y reduce el estímulo para tomar parte de la formalidad. Los pobres organizarán su propia autoprotección, invadirán las propiedades públicas y, en algunos casos desafortunados, tomarán la justicia en sus propias manos. Los ciudadanos pobres tienen una mayor probabilidad de ser informales, de hacer parte de redes clientelistas y de tener una visión negativa del Estado y el acuerdo social existente, que sus vecinos más ricos. Una diferencia con respecto al rico es que, en muchos casos, los pobres nunca han hecho parte de la formalidad. Más que “salir” del sistema, nunca han entrado a él. Esta situación forma parte de una cultura de la informalidad en la que el Estado está básicamente ausente y el contrato social está básicamente roto.

Es fácil ver que estas actitudes tienen efectos importantes que las refuerzan. La poca disposición a contribuir es parte de la explicación sobre las limitaciones fiscales que chocan con los bajos niveles de calidad y de cobertura de los servicios provenientes del Estado y, en cambio, retroalimentan la baja confianza hacia él y la baja moral tributaria, como se discutió anteriormente. No hay evidencia clara de que el proceso de salida esté aumentando, pero tampoco hay evidencia en sentido opuesto. Al menos, es seguro decir que algunas personas optan por quedar fuera de un contrato social más incluyente, mientras que otras continúan siendo excluidas del mismo. Esto se da no sólo al nivel horizontal, sino

también en un sentido “vertical”, en el que todos los grupos salen “colectivamente” por lo que podría llamarse la dinámica “local” de reciprocidad. La experiencia específica con respecto a todos los aspectos diferentes de la salida y de la exclusión que están detrás del gran sector informal en América Latina varía notoriamente. A continuación se describen tres casos particulares para ilustrar esta heterogeneidad.

Heterogeneidad en América Latina

La mayoría de países latinoamericanos hicieron algún intento para formar un contrato social en el siglo XX que se fundamentara en el mercado laboral, con algunos agentes institucionales fuertes, como los sindicatos. Aquel modelo atado al modelo de desarrollo en auge en su momento, ofreció alguna inclusión progresiva y se asemejó a la construcción de un contrato social que permitiera la participación de segmentos adicionales de la población. Pero luego el sistema de bienestar alcanzó cobertura total, fue fuertemente estratificado y posteriormente se hizo insostenible financieramente. Varios segmentos de la sociedad, principalmente ciudadanos alejados de las ciudades principales, nunca lograron participar en él.

Como resultado de una agenda explícita para mejorar la sostenibilidad fiscal y para incluir algunos “principios de mercado,” se reformó el sistema y las instituciones políticas que lo sustentaban. El sistema de seguridad social fue reorganizado si-

guiendo principios de mercado. No es claro aún que el nuevo sistema permitirá la incorporación de los segmentos tradicionalmente excluidos. Además, la evidencia señalada muestra la creciente informalidad durante la década de 1990.

Pero parece que diferentes países se mueven en diferentes direcciones y el consenso social sobre la futura senda potencial varía. En Argentina, por ejemplo, hay evidencia de crecientes inequidades en el acceso a la protección social y de una menor claridad sobre la eficacia de los acuerdos establecidos. Una posible lectura es que ahora se tiene un conjunto fragmentado de elementos del convenio previo, mezclado con los componentes agregados recientemente en forma de programas de asistencia social que fueron efectivos durante las crisis, pero que aún no tienen un vínculo coherente con un marco socialmente aceptado. Algunas interacciones entre la creciente informalidad y una transformación de las políticas parecen estar generando una situación negativa. En algunos países como Argentina, en donde hace varias décadas fueron definidas las políticas fundamentales en un espacio de negociación centralizada, parece que han empezado a darse avances hacia un modelo más descentralizado de construcción del poder político en el cual programas focalizados de asistencia social, la informalidad, el clientelismo y otras formas nuevas de participación política (como los *piquetes*) parecen retroalimentarse mutuamente.

El caso chileno es muy diferente, porque ha sido la única economía en la región capaz de alcanzar bajos niveles de pobreza con el programa *Chile solidario*, que tenía más beneficiarios en 2003 que los que se reportaron en pobreza extrema en la *Encuesta de Caracterización Socioeconómica*. Uno de los aspectos clave de este proceso iniciado con el regreso a la democracia en 1990 fue su capacidad de negociar la reforma tributaria como uno de sus primeros pasos. También pudo convencer a las élites (negocios y devengadores de altos ingresos que pagarían alrededor de dos terceras partes de la nueva carga fiscal) de que era un precio pequeño por retornar a la tranquilidad socioeconómica.

La combinación de la reforma tributaria y los objetivos explícitos de la política social permitió el paso hacia la construcción de un contrato social. El Congreso aprobó la reforma seis semanas después de que el nuevo gobierno de *Concertación* empezara (recuadro 8.6). Chile reformó su sistema pensional y ha reconocido que el incremento en cobertura es todavía demasiado pequeño. Por tanto, proponiendo un paquete de reformas al sistema, apuntó hacia la cobertura universal de manera que incentivara adecuadamente el mantenimiento de los ahorros como eje del sistema y que fuera fiscalmente sostenible (ver capítulo 7). Con ello, la confianza en las instituciones es alta, la productividad de los impuestos es la más alta de la región y la informalidad es menor del 15%. La desigualdad del ingreso en Chile aún es alta para la política actual. El opuesto de Chile quizá sea Guatemala, donde la confianza en las instituciones es baja y la presencia del Estado en varios grupos socioeconómicos es muy limitada. Los recaudos de impuestos están entre los más bajos de la región y la informalidad está alrededor del 80%. El acuerdo de paz registrado en 1996, después de 30 años de la guerra civil, incluyó un pacto

político por la reconstrucción del país y estableció la necesidad de aumentar el recaudo de impuestos por lo menos en un 50% antes de 2000 (es decir, al 12% del PIB). El aumento en el recaudo se destinaría para educación, asistencia médica, vivienda y justicia. En 1998, el gobierno reprogramó el acuerdo. En 1999, una comisión preparó el nuevo pacto fiscal. Durante 2000, las negociaciones entre todos los partidos políticos, los grandes grupos económicos y otras organizaciones fracasaron, entre otras razones por la falta de liderazgo en el ejecutivo (ICEF 2005). Algunos cambios implementados en 2001 fueron resistidos duramente por las élites, que sólo en ese año presentaron 31 apelaciones constitucionales contra los incrementos en impuestos. Los tribunales se alinearon con los intereses de los grupos económicos y la tasa de impuestos aún está alrededor del 11% del PIB.

México es un caso intermedio. Filgueira (2005) lo clasifica entre aquellos estados sociales duales con un sistema de protección social grande que cubre un poco menos de la mitad de la población y con una legislación laboral rígida que limita la creación de empleo formal. México reformó su sistema pensional, haciendo más sana su situación financiera pero ha fallado en aumentar la cobertura. Los programas de pensión mínima se han expedido en varios estados y el programa bandera de lucha contra la pobreza, *Oportunidades*, que cubre al 80% de pobres se considera como una de las mejores prácticas al nivel internacional. Pero la expansión adicional de los programas de pensión mínima o cualquier otra iniciativa de universalizar la seguridad social choca con una fuerte restricción presupuestal. La administración Fox nunca pudo pasar una reforma tributaria y México es el país de la OCDE con el recaudo fiscal más bajo —debajo de lo que se esperaría dado su nivel de desarrollo. La confianza en las instituciones es débil y la norma social con respecto al cumplimiento con los impuestos probablemente explica la baja productividad del IVA del 24%. Los trabajadores del sector público son políticamente muy fuertes y ni la reforma laboral ni la de pensiones para esos trabajadores han sido posibles políticamente. Todavía el país trata de mejorar la calidad de su desempeño público y la reforma tributaria está nuevamente en el orden del día.

Conclusiones

Hemos discutido que la comprensión de la informalidad es fundamental para entender varios mecanismos de la interacción entre el Estado y los ciudadanos. Los individuos deciden implícita o explícitamente si se comprometen y cómo con los mandatos e instituciones del Estado, ponderando costos y beneficios y la capacidad de cumplimiento del Estado. Esas decisiones están condicionadas por normas sociales formadas de la manera como los agentes perciben colectiva e individualmente y definen su relación con el Estado. Como se ha afirmado, la evidencia de corte transversal basada en encuestas de opinión y en encuestas de clima de inversión, así como en unos pocos estudios comparativos, sugiere que las percepciones sobre la eficacia y su desempeño en servicios como el sistema judicial en América Latina está por debajo de las observadas en otras regiones. Y, como se menciona

RECUADRO 8.6

Negociación de la reforma tributaria y el inicio del contrato social en Chile, 1990

En un ambiente de transición difícil, la coalición de centro-derecha-*Concertación*, que ganó la primera elección democrática de Chile en 17 años, pasó exitosamente una reforma tributaria dentro de los primeros meses, que se caracterizó por un mayor recaudo tributario para el incremento de los gastos sociales. Boylan (1996) identifica dos razones principales para este inesperado éxito: una disponibilidad a ser moderados y estar comprometidos con una estrategia de negociación. La versión final del paquete de impuestos contenía cuatro componentes principales. Incluyó un aumento en el impuesto a los grupos corporativos de 10% al 15% y un cambio en el sistema de categorización del impuesto de renta que puso a más personas en el rango más alto. En tercer lugar, para controlar la evasión fiscal, los mayores contribuyentes de la agricultura, el transporte y los sectores mineros ya no fueron gravados sobre ganancias estimadas, sino sobre las ganancias verdaderas. Finalmente, el IVA aumentó de 16% a 18%.

Boylan (1996) afirma que fue crucial que los detalles de la reforma tributaria se hayan negociado en reuniones extraparlamentarias con un grupo escogido del principal partido de la oposición. Los políticos escogidos de *Renovación Nacional* (RN), un partido cuya base agraria se identificó totalmente con el régimen saliente y que era conocido por su competencia técnica, por el enfoque consensuado a la política y por su deseo para transformar la derecha en una fuerza democrática. Así *Concertación* pudo desarrollar la reforma tributaria con una pequeña y menos hostil facción de la oposición, que posteriormente vendió la reforma a la gente de su partido. De esta forma, cuando la reforma llegó al Parlamento, era casi un hecho consumado.

Además de esta estrategia de negociación adelantada por Alejandro Foxley (entonces ministro de Finanzas), fue un éxito de política resultante de la disponibilidad hacia la moderación de *Concertación*. Inicialmente *Concertación* quiso incrementar el porcentaje del impuesto de renta de 2% a 3% del PNB. Los negociadores de RN pujaron por una reducción del aumento en el impuesto a los grupos corporativos del 20% al 15%. Desde la perspectiva de RN, la previsión de los grandes grupos económicos acerca de que la “deuda social” de los años de la dictadura tendrían que ser pagada de alguna manera y su reflexión sobre el hecho de que, comparados con otros impuestos en la región, los impuestos propuestos no eran altos, jugaron un gran papel para asegurar el éxito de las negociaciones y el paso exitoso de la reforma. Finalmente, *Concertación* aceptó la propuesta de RN sobre el aumento en el IVA, mostrando así su disposición a gravar no sólo a los grandes grupos económicos. En términos de la venta de la reforma al público en general, al dar una señal sobre los recaudos adicionales para la política social le permitió dar un paso hacia la construcción de un contrato social. Además, Boylan (1996) afirma que esa reforma fue algo más que un éxito de política focalizada: la estrategia moderada y aversa al riesgo seguida por el nuevo gobierno “jugó un papel crucial para soldar el ambiente frágil de hacer normas en un momento delicado de cambio del régimen” (p. 8).

Fuente: Basado principalmente en Boylan 1996.

brevemente y se ha discutido extensamente en la literatura, la informalidad está inversamente relacionada con los indicadores de calidad institucional. Este ambiente es consecuente con una norma social que no conduce al cumplimiento de las obligaciones.

Los impuestos, que yacen en el corazón del contrato social, son una de las áreas más estudiadas con respecto a su papel frente a las normas sociales. La moral tributaria, que es una norma social sobre la disposición de los individuos hacia el pago de los impuestos, parece estar correlacionada con varias medidas de desempeño del Estado y con la informalidad, tanto en América Latina como en el resto del mundo. La baja disponibilidad hacia el pago de impuestos y los incentivos para operar de manera informal están asociados a las percepciones, muchas veces confirmadas, de la incompetencia del Estado y a la falta de justicia en el manejo de los recursos públicos. Además, los altos y persistentes niveles de desigualdad, así como la persistencia de una estructura de impuestos y transferencias que no es eficiente en nivelar las condiciones para mejorar la igualdad de oportunidades, alimentan la percepción de un Estado ineficiente. Muchos ricos y po-

bres, pueden encontrar conveniente optar por quedarse fuera por mecanismos diferentes, lo que lleva a una mayor informalidad.

El bajo recaudo tributario, dado el nivel de desarrollo de la región, revela que quizá sean necesarios mayores niveles de impuestos para mejorar la senda del desarrollo. Pero esto obliga a preguntarse: ¿Cómo y por qué deberían incrementarse las tasas cuando gran parte de la región percibe que el desempeño del Estado deja mucho que decir? De un lado, incluso si se pretende incrementar los impuestos, los principales desafíos son aumentar la base imponible, incorporar más ciudadanos a la economía formal y aumentar el nivel de cumplimiento con las obligaciones tributarias. En América Latina los ricos contribuyen con una porción mayor del recaudo que lo que se observa en otras regiones más ricas, y futuros aumentos probablemente no sean socialmente tolerables ni económicamente eficientes. Además, para aumentar el recaudo tributario, la región enfrenta el desafío de reducir las exenciones, que a menudo reflejan la captura del Estado. De otro lado, los gobiernos de América Latina tendrían que mejorar su desempeño tanto en la calidad de sus gastos como en los mecanismos usados para su monitoreo. Algunos estudios recientes

son menos pesimistas sobre el efecto de los impuestos sobre el crecimiento y mencionan que América Latina puede estar del otro lado de la curva en que los impuestos pueden estimular el crecimiento a través de los bienes públicos que con ellos se financian. Esto implica que los incrementos tanto en impuestos como en gastos en América Latina podría estar en la misma línea del crecimiento, pero únicamente si la efectividad del gobierno aumenta de manera considerable. Lo anterior facilitaría el establecimiento de condiciones para un cambio gradual en las creencias individuales y colectivas y en las actitudes adoptadas sobre la situación real y percibida de la relación entre los ciudadanos y el Estado, que es esencial para empezar a reducir los altos niveles de informalidad en la región. El fuerte interés en iniciativas para mejorar la efectividad del gobierno sugiere que muchos países van en la dirección correcta.

La reducción en la informalidad es una tarea que intimida y que es crítica para el desarrollo de la región, puesto que no sólo requiere un incremento agregado en la productividad y el crecimiento y mejorar la regulación de los mercados laborales y de bienes, sino también perseguir una agenda de largo plazo que pueda conducir más rápidamente a los países hacia un mejor equilibrio. En otras palabras, es una agenda que incluye construir un mejor contrato social, del cual haya menos personas excluidas y en el que se tengan menos incentivos para optar por permanecer por fuera del sistema. Como se ha mencionado anteriormente a lo largo de este informe y en la literatura citada sobre informalidad, la agenda de política en áreas como: laboral, crediticia, tributaria, regulatoria, justicia, negocios, costos de registro, derechos sobre la propiedad y acceso a la justicia, entre otros, es fundamental para estimular el acceso a la economía formal. Las políticas en estas áreas pueden ayudar a reducir la informalidad como parte del proceso concomitante de incrementar la productividad y los ingresos. Pero esas políticas deben hacer parte de un mapa de la ruta para que los pasos parciales se tomen a tiempo, utilizando las oportunidades políticas para las reformas en los momentos adecuados.

Notas

1. Las siguientes secciones se basan en Saavedra y Tommasi (2007).
2. Esta discusión también está asociada al hecho de que la disponibilidad a contribuir para financiar el bienestar está influenciada por la percepción existente sobre qué tan cercano se siente con los beneficiarios (ética y culturalmente y así sucesivamente) y por la percepción sobre el adecuado comportamiento del Estado (Fong, Bowles y Gintis 2005; Lindert 2004).
3. Éste es un ejemplo de optar por salir, que se discute más adelante.
4. Las encuestas sobre el clima de inversión, usadas para estos cálculos incluyen 11 países de América Latina (Bolivia, Brasil, Chile, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Guyana, Honduras, Nicaragua y Perú). La muestra incluye 42% de las firmas pequeñas (menos de 20 empleados), 38% de las empresas medianas (21-100 trabajadores) y 20% de las grandes.
5. Se usaron datos de la base Indicadores Mundiales de Gobernabilidad del Banco Mundial en este capítulo. Ver Kaufmann, Kraay y Mastruzzi (2006). El índice de efectividad del gobierno es una medida

de la calidad de la provisión de los servicios públicos, la calidad de la burocracia, la competencia de los empleados, la independencia de los empleados de las presiones políticas y la credibilidad en el compromiso de las políticas del gobierno.

6. El índice de control de corrupción de EGI es una medida de percepciones, donde la corrupción está definida con el ejercicio del poder público para obtener beneficios privados. Altos valores implican menor corrupción.

7. Ellos argumentan que las reformas liberales implementadas en la mitad de los años ochenta fueron un intento por reducir la intención reguladora, y al mismo tiempo incrementar su capacidad de regular.

8. Debería anotarse que esta última variable puede interpretarse de acuerdo con el tamaño del Estado, el cual puede o no estar correlacionado con su capacidad de cumplimiento.

9. La participación de la economía informal (definición 1 a lo largo del texto) es la medida de Schneider del promedio del tamaño de la economía informal. La participación de los autoempleados o trabajadores por cuenta propia (definición 2) es la medida OIT de los trabajadores por cuenta propia sobre la fuerza laboral. La participación de personas sin cobertura pensional se calculan mediante IDM y el Centro de Estudios Distributivos Laborales y Sociales para 14 países latinoamericanos (definición 3); estas definiciones son equivalentes a las empleadas en el capítulo 1.

10. Esto está capturando los mayores niveles de desigualdad en América Latina porque el coeficiente no es fuerte a la inclusión de esta variable.

11. Este incremento se da años después de decrecientes recaudos tributarios por bajo nivel de crecimiento, inflación alta, e ineficaces esfuerzos de recaudo.

12. La información sobre la moral tributaria se obtiene de la Encuesta de Valores Mundiales y del *Latinobarómetro*, que son representativos de 80 países al nivel mundial y 17 latinoamericanos. Al nivel nacional, tienen al menos 1.000 observaciones por país. Ambas preguntan: ¿Podría indicar en una escala de 1 a 10 (donde 1 es nunca lo justifica y 10 es totalmente justificado) si cree que se justifica evadir el pago de impuestos, si está a su alcance? Estas variables se expresan como porcentaje del total de personas que nunca lo justifican.

13. Las dificultades metodológicas en la capacidad para identificar y calcular de manera precisa los parámetros de interacción social se han discutido en Manski (2000). Glaeser, Sacerdote y Scheinkman (2003) revisan los escasos trabajos empíricos recientes que tratan de identificar los efectos del multiplicador social. Encuentran que las interacciones pueden ser considerables, y afirman que si la proclividad de una persona hacia un comportamiento determinado influencia el de sus vecinos, los cambios en las políticas para dirigir este comportamiento tendrán un efecto directo e indirecto por su influencia social. "La presencia de ramificaciones positivas o de complementariedades estratégicas crea un multiplicador social donde el coeficiente agregado será mayor que el coeficiente individual" (p. 2). Empíricamente, la razón estimada entre los coeficientes (por ejemplo, al nivel de la ciudad) y el individual es el multiplicador social. Este enfoque se aplica a tres especificaciones. Se encuentra que, entre los estudiantes de la Universidad de Dartmouth, una variable preestablecida tiene un mayor impacto al pertenecer a una fraternidad a mayores niveles de agregación. Usando datos sobre crímenes, encuentran un multiplicador social muy grande y al usar datos sobre salarios y capital humano, encuentran un multiplicador social a mayores niveles de agregación. Otra buena revisión se puede encontrar en Gintis *et al.* (2005).

14. Hablando en términos de teoría de juegos, las estrategias de los jugadores A y B se entienden como complementarios estratégicos si cuando el jugador A incrementa un componente de su estrategia, el jugador B también lo hace. En otras palabras, la derivada cruzada de la función de pagos de B con respecto a la acción de A y sobre su propia acción es positiva. Esto conduce a múltiples equilibrios.

15. El prospecto de una vergüenza o un estigma y una culpa potencial tiene un efecto similar. Entre más propenso sea a creer que va a ser condenado por los demás si es atrapado, es más probable que se abstenga de evadir (Grasmick y Scott 1982; Kahan 2005).

16. Los autores hacen este cálculo con y sin pensiones. Estos gráficos excluyen pensiones debido a los problemas que existen al calcular qué tanto recibe la gente de transferencia de lo que ha pagado a lo largo de su vida. En cualquier caso, la inclusión de las pensiones, aun si fuesen calculadas de manera precisa, implicaría que el gasto social estaría aún más sesgado hacia los ricos.

17. Para una mayor información, ver Goñi, López y Servén (2006).

18. La alta calidad en las instituciones puede explicarse por el hecho de que en Chile la alta desigualdad económica no se traslada a una menor confianza en el Estado, una moral tributaria menor y, en consecuencia, en una mayor informalidad.

19. Esta sección sigue a Saavedra y Tommasi (2007).

20. En el caso específico de las pensiones, la privatización del sistema *pay-as-you go* no siempre ha implicado un incremento en la confianza hacia el sistema e incertidumbre sobre los futuros beneficios y riesgos políticos y económicos del no pago (Kay 2003; Spiller y Tommasi, por aparecer); luego, las opciones 'privadas' pueden implicar alternativas como ahorros para la vejez, cuentas en bancos extranjeros, otros activos, o la confianza en las redes familiares para protegerse en la vejez.

21. En muchos casos como el de Argentina, y a diferencia de Chile, existe un efecto de presión negativo de los pares en el que la evasión fiscal tiene amplia aceptación, particularmente entre la población en mejor situación.

Referencias

- Ahmed, E., J. B. Rosser y M. Rosser. 2004. "Income Inequality, Corruption, and the Non-Observed Economy: A Global Perspective". Fotocopia. Disponible en: <http://cob.jmu.edu/rosserjb/NOE.Inequality.Global.doc>.
- Alesina, A. y E. Glaeser. 2004. *Fighting Poverty in the US and Europe: A World of Difference*. Oxford, Inglaterra: Oxford University Press.
- Alm, J. y J. Martínez-Vázquez. 2007. "Tax Morale and Tax Evasion in Latin America". Fotocopia. Georgia State University, Atlanta.
- Alm, J., I. Sánchez y A. De Juan. 1995. "Economic and Noneconomic Factors in Tax Compliance". *Kyklos* 48 (3): 3-18.
- Alm, J. y B. Torgler. 2006. "Culture Difference and Tax Morale in Europe and the United States". *Journal of Economic Psychology* 27 (2): 224-46.
- Andreoni, J., B. Erard y J. Feinstein. 1998. "Tax Compliance". *Journal of Economic Literature* 36: 818-41.
- Banco Mundial. 2005. World Development Indicators. Disponible en: www.worldbank.org.
- . 2006. *World Development Report 2006: Equity and Development*. Washington, DC.
- . 2007. "Job Creation in Latin America and the Caribbean: Recent Trends and the Policy Challenges". Fotocopia. Banco Mundial, Washington, DC.
- Beramendi, p. y A. Díaz-Cayeros. 2006. "Distributive Tensions in Developing Federations". Documento presentado en la Conferencia anual de la *American Political Science Association*, Filadelfia, agosto 31-septiembre 3.
- Bergman, M. 2002. "Who Pays for Social Policy? A Study on Taxes and Trust". *Journal of Social Policy* 31 (2): 289-305.
- . 2003. "Tax Reform and Tax Compliance: The Divergent Paths of Chile and Argentina". *Journal of Latin American Studies* 35: 593-624.
- BID (Banco Interamericano de Desarrollo). 2005. *The Politics of Policies: Economic and Social Progress in Latin America*. Washington, DC.
- . 2006. "Hidden in Plain Sight: Undocumented Citizens in Latin America". *Ideas for Development in the Americas* 9; Disponible en: <http://www.iadb.org/news/article/detail.cfm?Language=EN&artid=2697&artType=WS>.
- Biebesheimer, C. y M. Payne. 2001. "IDB Experience in Justice Reform". SDD Technical Paper 101, Inter-American Development Bank, Washington, DC.
- Bird R., J. Martínez-Vázquez y B. Torgler. 2006. "Societal Institutions and Tax Effort in Developing Countries". En: *The Challenges of Tax Reform in the Global Economy*, ed. J. Alm, J. Martínez-Vázquez y M. Rider, 283-338. Nueva York: Primavera.
- Bird, R. y E. Zolt. 2005. "Redistribution via Taxation: The Limited Role of the Personal Income Tax in Developing Countries". Documento de trabajo 0508, International Tax Program, Institute for International Business, Joseph L. Rotman School of Management, University of Toronto.
- Birdsall, N. y R. Menezes. 2005. "Beyond the Washington Consensus: A New Job-based Social Contract in Latin America". *Foreign Affairs en Español* 5 (3).
- Boylan, D. 1996. "Taxation and Transition: The Politics of the 1990 Chilean Tax Reform". *Latin American Research Review* 31 (1): 7-31.
- Breceda, K., J. Rigolini y J. Saavedra. 2007. "Taxes and Transfer in Latin America". Fotocopia. Banco Mundial, Washington, DC.
- Brewer, M., A. Duncan, A. Shepard y M. Suárez. 2005. "Did Working Families' Tax Credit Work? The Final Evaluation of the Impact of In-work Support on Parents' Labor Supply and Take-up Behavior in the UK". Fotocopia. Institute for Fiscal Studies, Londres.
- Centeno, M. A. y A. Portes. 2006. "The Informal Economy in the Shadow of the State". En: *Out of the Shadows: Political Action and the Informal Economy in Latin America*, ed. p. Fernández-Kelly y J. Shefner. State College, PA: Pennsylvania State University Press.
- Cepal (Comisión Económica de las Naciones Unidas para América Latina y el Caribe). 2006. *Shaping the Future of Social Protection: Access, Financing, and Solidarity*. Nueva York: Naciones Unidas.
- Chong, A. y M. Gradstein. 2007. "Inequality and Informality". *Journal of Public Economics* 9: 159-79.
- Chu, K., H. Davoodi y S. Gupta. 2000. "Income Distribution and Tax, and Government Social Spending Policies in Developing Countries". Documento de trabajo 214, World Institute for Development Economics Research, United Nations University, Helsinki.
- Cowell, F. 1990. *Cheating the Government: The Economics of Evasion*. Cambridge, MA: Massachusetts Institute of Technology Press.
- Davis, Lewis S. 2007. "Explaining the Evidence on Inequality and Growth: Informality and Redistribution". *The B. E. Journal of Macroeconomics* 7 (1) artículo 7. Disponible en: <http://www.be-press.com/bejm/vol7/iss1/art7>.
- De Ferranti, D., G. E. Perry, F. H. G. Ferreira y M. Walton. 2004. *Inequality in Latin America and the Caribbean: Breaking with History?* Washington, DC: Banco Mundial.

- Detragiache, E. 2001. "The Labor Income Tax Credit in an International Perspective". Kingdom of the Netherlands Country Report 01/96, Washington, DC: Fondo Monetario Internacional.
- Djankov, S., R. La Porta, F. López-de-Silanes y A. Shleifer. 2002. "The Regulation of Entry". *Quarterly Journal of Economics* 117 (1): 1-37.
- Duryea, S., A. Olgiati y L. Stone. 2006. "The Under-Registration of Births in Latin America". Documento de trabajo 551, Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Engel, E., A. Galetovic y C. Raddatz. 1999. "Taxes and Income Distribution in Chile: Some Unpleasant Redistributive Arithmetic". *Journal of Development Economics* 59: 155-92.
- Enste, D. H. y F. Schneider. 2000. "Shadow Economics: Size, Causes, and Consequences". *Journal of Economic Literature* 38: 77-114.
- Eyzaguirre, H. 1996. "Institutions and Economic Development: Judicial Reform in Latin America". DPP Documento de trabajo sobre estrategia y políticas 103, Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Falk, A. y U. Fischbacher. 2005. "Modelling Strong Reciprocity". En: *Moral Sentiments and Material Interests: The Foundations of Cooperation in Economic Life*, ed. H. Gintis, S. Bowles, R. T. Boyd y E. Feher, Cap. 6. Cambridge, MA: Massachusetts Institute of Technology Press.
- Farrell, D. 2006. "Tracking the Informal Economy". Business Week, mayo 8. Disponible en <http://www.mckinsey.com/aboutus/mckinseynews/tacklingeconomy.asp>.
- Feld, L. y B. Frey. 2007. "Tax Compliance as the Result of a Psychological Tax Contract: The Role of Incentives and Responsive Regulation". *Law and Policy* 29 (1): 102-20.
- Filgueira, F. 2005. "Welfare and Democracy in Latin America: The Development, Crises and Aftermath of Universal, Dual y Exclusionary Social States". Documento preparado para el United Nations Research Institute for Social Development Project on Social Policy and Democratization, Nueva York.
- Fong, C., S. Bowles y H. Gintis. 2005. "Reciprocity and the Welfare State". En: *Moral Sentiments and Material Interests: The Foundations of Cooperation in Economic Life*, ed. H. Gintis, S. Bowles, R. T. Boyd y E. Feher, Cap. 10. Cambridge, MA: Massachusetts Institute of Technology Press.
- Friedman, E., S. Johnson, D. Kaufmann y P. Zoido-Lobaton. 2000. "Dodging the Grabbing Hand: The Determinants of Unofficial Activity in 69 Countries". *Journal of Public Economics* 76: 459-93.
- Gintis, H., S. Bowles, R. T. Boyd y E. Feher, eds. 2005. *Moral Sentiments and Material Interests: The Foundations of Cooperation in Economic Life*. Cambridge, MA: Massachusetts Institute of Technology Press.
- Glaeser, E. L., B. I. Sacerdote y J. A. Scheinkman. 2003. "The Social Multiplier". *Journal of the European Economic Association* 1 (2-3): 345-53.
- Gómez, J. L. R. 2005. "The Political Economy of Nicaragua's Institutional and Organizational Framework for Dealing with Violence". Fotocopia. Crisis States Research Center, Universidad Centroamericana, Managua, Nicaragua.
- Gómez-Sabaini, J. 2005. "Evolución y situación tributaria actual en América Latina: una serie de temas para la discusión". Presentación de la Cepal, Santiago de Chile, septiembre.
- Goñi, E., J. H. López y L. Servén. 2006. "Fiscal Reform for Social Equity in Latin America". Fotocopia. Banco Mundial, Washington, DC.
- Grasmick, H. y W. Scott. 1982. "Tax Evasion and Mechanisms of Social Control: A Comparison with Grand and Petty Theft". *Journal of Economic Psychology* 2 (3): 213-30.
- Greenstein, R. 2005. "The Earned Income Tax Credit: Boosting Employment, Aiding the Working Poor". Fotocopia. Center on Budget and Policy Priorities, Washington, DC. Disponible en: <http://www.cbpp.org/7-19-05eic.pdf>.
- Guerrero, I., L. F. López-Calva y M. Walton. 2006. "The Inequality Trap and Its Links to Low Growth in Mexico". Documento de trabajo 298, Stanford Center for International Development, Stanford, CA.
- Hirschman, A. O. 1970. *Exit, Voice and Loyalty: Responses to Decline in Firms, Organizations and States*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Hoffman, S. D. y L. S. Seidman. 2003. *Helping Working Families: The Earned Income Tax Credit*. Kalamazoo, MI: Upjohn Institute.
- Holt, S. 2006. *The Earned Income Tax Credit at Age 30: What We Know*. Brookings Institution Research Brief. Washington: Brookings Institution Press.
- Holtz, J. y J. K. Scholz. 2003. "The Earned Income Tax Credit". En: *Means-Tested Transfer Programs in the United States*, ed. R. A. Moffitt. Chicago: University of Chicago Press.
- ICEF (Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales). 2005. "Diez Claves para un Pacto Fiscal". *Boletín de Estudios Fiscales* 1.
- Johnson, S., D. Kaufmann y A. Shleifer. 1997. "The Unofficial Economy in Transition". *Brookings Papers on Economic Activity* 2: 159-239.
- Johnson, S., D. Kaufmann y P. Zoido-Lobaton. 1998. "Regulatory Discretion and the Informal Economy". *American Economic Review* 88 (2): 387-92.
- Kahan, D. 2005. "The Logic of Reciprocity: Trust, Collective Action, and Law". En: *Moral Sentiments and Material Interests: The Foundations of Cooperation in Economic Life*, ed. H. Gintis, S. Bowles, R. T. Boyd y E. Feher. Cap. 12. Cambridge, MA: Massachusetts Institute of Technology Press.
- Kaufmann, D., A. Kraay y M. Mastruzzi. 2006. "Governance Matters V: Governance Indicators for 1996-2005". Disponible en: <http://ssrn.com/abstract=929549>.
- Kay, S. J. 2003. "Pension Reform and Political Risk". Prepared for the LASA XXIV International Congress, Dallas, marzo 27-29.
- Kuznets, S. 1955. "Toward a Theory of Economic Growth". En: *National Policy for Economic Welfare at Home and Abroad*, ed. R. Lekachman, Garden City, Nueva York: Doubleday.
- Levi, M. 1998. "A State of Trust". En: *Trust and Governance*, ed. V. Braithwaite y M. Levi, 77-101. Nueva York: Russell Sage Foundation.
- Lindert, K., E. Skoufias y J. Shapiro. 2006. "Redistributing Income to the Poor and the Rich: Public Transfers in Latin America and the Caribbean". Documento de trabajo sobre protección social 0605, Banco Mundial, Washington, DC.
- Lindert, P. 2004. *Growing Public: Social Spending and Economic Growth Since the Eighteenth Century*. Cambridge, Reino Unido: Cambridge University Press.
- Lledo, V., A. Schneider y M. Moore. 2004. "Governance, Taxes and Tax Reform in Latin America". IDS Documento de trabajo 221, Institute of Development Studies, Brighton, Inglaterra.
- Loayza, N. 1996. "The Economics of the Informal Sector: A Simple Model and Some Evidence from Latin America". *Carnegie-Rochester Conference Series on Public Policy* 45: 129-62.
- Loayza, N., A. M. Oviedo y L. Servén. 2005. "The Impact of Regulation on Growth and Informality—Cross-country Evidence". Documento de trabajo sobre investigación de políticas 3263, Banco Mundial, Washington, DC.

- Loayza, N. y J. Rigolini. 2006. "Informality Trends and Cycles". Documento de trabajo sobre investigación de políticas 4078, Banco Mundial, Washington, DC.
- Lora, E. 2006a. "El futuro de los pactos fiscales en América Latina". Documento preparado para el Foro *Políticas Económicas para un Nuevo Pacto Social en América Latina*, Fundación Cidob, Barcelona, octubre.
- . 2006b. "Trends and Outcomes of Tax Reform". En: *The State of State Reforms in Latin America*, ed. E. Lora. Washington, DC: Banco Mundial.
- Lora, E., M. Cárdenas y V. Mercer-Blackman. 2005. "The Policy Making Process of Tax Reform in Latin America". Documento preparado para la reunión "Inter-American Development Bank Workshop on State Reform, Public Policies, and Policymaking Processes". Washington, DC.
- Manski, C. 2000. "Economic Analysis of Social Interactions". *Journal of Economic Perspectives* 14 (3): 115-36.
- Martínez-Vázquez, J. y B. Torgler. 2005. "The Evolution of Tax Morale in Modern Spain". Documento de trabajo 2005-33, Center for Research in Economic Management and the Arts, Basel, Switzerland.
- Mendez, J. E., G. O'Donnell y P. S. Pinheiro, eds. 1999. *The (Un) Rule of Law and the Underprivileged in Latin America*. North Bend, IN: University of Notre Dame Press.
- Meyer, B. 2001. "Taxes, Welfare y Work by Single Mothers". NBER Reporter Online. Disponible en www.nber.org/reporter/fall01/meyer.html (consultado febrero de 2007).
- . 2002. "Labor Supply at the Extensive and Intensive Margins: The EITC, Welfare, and Hours Worked". *American Economic Review* 92 (2): 373-79.
- Perry, G., O. Arias, H. López, W. F. Maloney y L. Servén. 2006. "Poverty Reduction and Growth: Virtuous and Vicious Circles". Banco Mundial, Washington, DC.
- Rodgers, D. 2004. "Disembedding the City: Crime, Insecurity, and Spatial Organisation in Managua, Nicaragua". *Environment and Urbanization* 16 (2): 113-24.
- Ronconi, L. 2006. "Notes of the Judiciary and Informality". Fotocopia.
- Saavedra, J. y M. Tommasi. 2007. "Informality, the State and the Social Contract". Fotocopia. Universidad de San Andrés, Buenos Aires, Argentina.
- Schelling, R. 1978. *Micromotives and Macrobehavior*. Nueva York: Norton.
- Schmitt, J. 2005. "Is It Time to Export the US. Tax Model to Latin America?" *Challenge* 48 (3): 84-108.
- Scholz, J. T. y M. Lubell. 1998. "Trust and Taxpayers: Testing the Heuristic Approach to Collective Action". *American Journal of Political Science* 42: 398-417.
- Sheffrin, S. y R. Triest. 1992. "Can Brute Deterrence Backfire? Perceptions and Attitudes in Taxpayer Compliance". En: *Why People Pay Taxes: Tax Compliance and Enforcement*, ed. J. Slemrod. Ann Arbor, MI: University of Michigan Press.
- Sokoloff, K. y E. Zolt. 2005. "Inequality and the Evolution of Institutions of Taxation: Evidence from the Economic History of the Americas". Documento presentado en NBER (National Bureau of Economic Research) Political Economy workshop. Disponible en: http://www.yale.net/polisci/info/conferences/Political_Economy_Post-industrial_Societies/Sokoloff.pdf.
- Spicer, M. W. y L. A. Becker. 1980. "Fiscal Inequity and Tax Evasion: An Experimental Approach". *National Tax Journal* 33: 171-75.
- Spiller, p. y M. Tommasi. "Public Policy in Argentina". En: *The Institutional Foundations of Public Policy in Argentina*, ed. p. Spiller y M. Tommasi. Cambridge, Reino Unido: Cambridge University Press, (por aparecer).
- Tanzi, V. 2000. "Taxation in Latin America in the Last Decade". Documento de trabajo 76, Center for Research on Economic Development and Policy Reform, Stanford University, Stanford, CA.
- Tanzi V. y H. Zee. 2000. "Tax Policy for Emerging Markets: Developing Countries". Documento de trabajo WF/00/35, International Monetary Fund, Washington, DC.
- Torgler, B. 2005. "Tax Morale in Latin America". *Public Choice* 122: 133-57.
- Young, H. p. 2006. "Social Norms". Documento elaborado para *The New Palgrave Dictionary of Economics*. Basingstroke, Inglaterra: Palgrave Macmillan.