

Eduardo Ramírez Cedillo* /
Karla Galán Romero**

El empleo informal: la otra pandemia que no ha sido atendida

Informal Employment: the Other Pandemic
that has not Been Addressed

Resumen: Se considera que la reducción en el empleo informal es una condicionante de una sociedad que avanza, que se desarrolla y que puede afrontar situaciones atípicas, como la pandemia ocasionada por el virus SARS-COV-2. A lo largo del documento se revisa el marco constitucional para siete países de América Latina en lo referente al empleo, la situación del mercado laboral y el desempeño económico. El trabajo busca identificar, valorar y proponer alternativas de política pública a partir de experiencias latinoamericanas que pueden considerarse exitosas y replicables en el caso de México para avanzar en materia de formalización laboral.

Palabras clave: Informalidad, formalización laboral, América Latina, política pública, pandemia.

Abstract: The reduction of informal employment is considered a condition of a society that advances, develops, and can face atypical situations such as the pandemic caused by the SARS-COV-2 virus. This document reviews the political constitution for 7 Latin American Countries about employment, the labor market situation and economic performance. The work seeks to identify, evaluate, and propose alternatives of public policy, based on Latin American experiences that can be considered successful and replicable in the case of Mexico to advance in labor formalization.

Keywords: informality, labor formalization, Latin America, public policy, pandemic

El empleo informal, que ha sido una válvula de escape en México ante las condiciones del mercado laboral y las bajas tasas de crecimiento que no han sido suficientes para generar la cantidad necesaria de trabajo formal, entre otros múltiples factores, pone de manifiesto de manera abrupta la fragilidad a la que está expuesto un grupo importante de la población y se acentúa de manera amplia en condiciones atípicas como las que nos acontecen.

Situaciones inesperadas, como lo ha sido la pandemia ocasionada por el COVID-19, exponen la vulnerabilidad que viven sociedades como la mexicana, en las cuales se ha venido permitiendo, tolerando y haciendo poco por tratar de remediar diferentes padecimientos que pueden ser desastrosos en momentos como estos: La situación en el ámbito de la salud, la seguridad y en el económico, generan un efecto de retroalimentación con la pandemia.

En el ámbito de la salud, el no contar con la atención médica preventiva y los malos hábitos alimenticios han dado por resultado padecimientos como son la obesidad, hipertensión y el tabaquismo que han recrudecido la tasa de mortandad en México a raíz de los contagios por COVID-19. La sana distancia y el confinamiento necesarios para reducir los contagios y atender la emergencia sanitaria desatan la emergencia económica al frenar las actividades productivas reduciendo o limitando los ingresos de las personas, principalmente de aquellas que pertenecen al sector informal.

Su condición impide que puedan mantenerse en casa, dada la precariedad de su ingreso y la ausencia de garantías para poder mantenerlo, lo cual puede explicar de manera parcial la cantidad de contagios y la aceleración de éstos en los últimos meses. La pérdida de empleos formales e informales de manera temporal también puede ser una causante del

Postulado: 31.08.2020
Aprobado: 24.02.2021

* Profesor-investigador, Universidad Autónoma Metropolitana-Iztapalapa. Correo electrónico: <ramceed@gmail.com>.

** Maestrante, Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco.

incremento en los índices de delincuencia que ya de suyo eran altos antes de esta eventualidad.

Si bien es cierto que la sociedad y la economía mexicana son presas de la pobreza, la inequidad en la distribución del ingreso, la mala alimentación y los escasos servicios médicos de prevención, y que todos son temas de gran importancia y deben atenderse: ¿cuál es el papel de la informalidad en todo esto? ¿Una sociedad con menos empleo informal será menos propensa a esos males?

En el presente trabajo se considera que la reducción en el empleo informal o la formalización del empleo es una condicionante de una sociedad que avanza, que se desarrolla, que puede afrontar de manera más rápida fenómenos y eventualidades como las que nos han tocado vivir en la actualidad. En el deber ser de las cosas, el empleo formal genera derechos, asegura ingresos, permite el avance de las potencialidades de las personas, garantiza la seguridad social, ofrece espacios de integración social y mejora las perspectivas de crecimiento.

Dado lo anterior, el objetivo del trabajo consiste en identificar diferentes opciones que deberían de realizarse en la política pública del país con la intención de dar paso hacia la formalización de la economía, tomando en consideración la literatura al respecto y algunas experiencias latinoamericanas que puedan considerarse exitosas. Para lo cual, en el siguiente apartado del documento se realizará una revisión de la literatura; en el subsecuente, se continuará con la revisión empírica, en la cual se analizarán en primera instancia los marcos jurídicos de algunos países de América Latina en materia de empleo y las condiciones al respecto del empleo informal, así como algunas de las medidas que se han realizado para contrarrestar la informalidad; en el apartado posterior se analizará el caso de México, con la intención de valorar sus acciones y proponer medidas que puedan encaminar al país en una dirección correcta para reducir su mercado informal, y, finalmente, se presentarán las conclusiones al respecto.

Revisión de la literatura

El revisar el tema del empleo formal conduce a diferentes problemas y énfasis, además de enfoques. La existencia de una economía informal que es realizada por unidades económicas debidamente estructuradas, pero fuera de la formalidad por diversas razones, dan por resultado necesario el empleo informal. ¿Todo el empleo informal se genera en este sector? No, mucho de ese empleo se origina en el sector formal, ya sea público o privado. Existe una fuerte vinculación entre el sector formal e informal (Prado, 2011), de hecho, se podría argumentar que se complementan en procesos de producción y distribución, generando alternativas de empleo y de consumo (Williams y Martínez, 2014) que amplían los beneficios de las personas en su carácter de trabajadores y consumidores.

De acuerdo con Canelos (2020), debe entenderse al sector informal como aquella condición de precariedad laboral, sin protección social, ingresos de subsistencia y de baja productividad. Se trata de trabajadores que no están cubiertos por la legislación laboral y, por lo tanto, no están sujetos a las reglas formales del mundo del trabajo ni a la justicia laboral correspondiente; no cotizan a la seguridad social y, por consiguiente, no son parte del Estado de bienestar, ni del pacto social que debe caracterizar a las sociedades modernas; en su mayoría tienen empleos de baja productividad y, en consecuencia, sus ingresos son bajos. En el peor de los casos, muchos de ellos viven en la pobreza o pobreza extrema, y en el mejor de los casos, integran lo que los analistas llaman “grupos vulnerables”, que pueden no estar bajo la línea de la pobreza, pero tienen niveles bajos de ingreso y están en riesgo de que el ciclo económico en un momento de desaceleración o un riesgo de enfermedad o de otra naturaleza los hunda en la pobreza (OIT, 2018: 15).

La identificación del sector informal y su medición se ha discutido de forma amplia y existen múltiples interpretaciones que tienen que ver con las diferencias que concurren en cada país al respecto

de sus marcos legales, por lo que resulta interesante, en principio, conceptualizar el sector formal como aquel que cumple con el marco regulatorio establecido por el Estado, mientras que será informal el complemento;¹ dentro de ese complemento existen, a decir de Kanbur (2017), al menos tres subconjuntos: los que evaden la regulación, los que la evitan y los que no son objeto de la misma. El primer subconjunto, de conformidad con el autor, tiene una asociación negativa con el empleo formal y con la intensidad en la aplicación de la norma, el segundo se relaciona de forma positiva con el costo de evitar la norma y con la intensidad de su aplicación; por último el tercer subconjunto, positivamente, con la proporción de empresas de baja productividad, el nivel de empleo del sector informal y salarios más altos, así como de forma negativa con el tamaño óptimo de la empresa.

La heterogeneidad en el sector informal también ha sido evidenciada por Loayza y Rigolini (2011), Günther y Launov (2012) y Giding (2014). Loayza y Rigolini (2011) observan diferencias temporales, la explicación del fenómeno de corto plazo es un proceso de reversión de tendencias, mientras que de largo plazo depende de la productividad laboral y de la relación de costos y beneficios de estar dentro del

¹ El empleo informal, a decir de Narciso (2012), es el conjunto de trabajadores que laboran en ciertas condiciones dentro del sector formal o informal y pueden ser: trabajadores por cuenta propia, dueños de sus propias empresas dentro del sector informal; empleadores dueños de sus propias empresas dentro del sector informal; trabajadores familiares auxiliares independientemente del sector; asalariados cuya relación de trabajo no esté sujeta a la legislación laboral independiente del sector o trabajo doméstico, y trabajadores por cuenta propia que producen bienes exclusivamente para uso final del hogar. Loayza (2016) menciona que la informalidad es un término que describe el conjunto de empresas, trabajadores y actividades que operan fuera del entorno legal y regulatorio o fuera de la economía moderna. Por otra parte, el Instituto Nacional de Estadística y Geografía de México (INEGI, 2014) estima que el concepto de informalidad puede estar integrado en dos modalidades: por una parte, el sector informal que hace alusión a la naturaleza de la unidad económica cuando se dedica a la producción de bienes y servicios, operando a partir de los recursos de un hogar sin registros contables básicos, o bien, negocios en pequeña escala no registrados, así como el empleo vinculado a dicho sector. La otra alude al empleo informal que considera todo trabajo que no cuenta con el amparo del marco legal o institucional, sin importar si la unidad económica que utiliza sus servicios pertenece al sector informal o formal.

sector formal. Günther y Launov (2012) en un estudio empírico realizado en Costa de Marfil, encuentran dos grupos de personas en la informalidad: aquellos para los cuales es su último recurso y otros que generan una ventaja comparativa al emplearse en ese sector; la relación del empleo informal voluntario es alrededor del 55%. Giding (2014) realiza una distinción entre los trabajadores independientes clasificando empleadores que son exitosos y aquellos que no lo son, además de los trabajadores independientes que, debido a la falta de oportunidades de empleo asalariado, deciden trabajar por su cuenta; dentro de la evidencia encontrada por el autor, a medida que se incrementa el PIB per cápita los empleadores independientes no exitosos pueden revertir su condición y tomar al éxito, mientras que los otros son absorbidos por el empleo asalariado.

Uno de los debates que suele plantearse en torno al trabajo por cuenta propia es si éste responde a una elección voluntaria o a una necesidad, de acuerdo con Gontero y Weller (2017), lo anterior puede ser el resultado de una elección personal, por gustos o vocación o para aquellos que consideren que sus beneficios superan los costos asociados a esta forma de trabajo. En efecto, algunos trabajadores pueden verse motivados por aspectos como una mayor flexibilidad y autonomía y también de cómo y cuándo hacerlo. En relación con los costos, esos trabajadores están más expuestos a la inestabilidad de ingresos y generalmente no tienen acceso a algunos derechos laborales básicos como licencia de maternidad, vacaciones pagadas y formación, entre otros. Sin embargo, el trabajo por cuenta propia informal también puede ser un estado ajeno a la voluntad de la persona y estar principalmente relacionado con la escasez de oportunidades en el mercado laboral. Como lo menciona Tokman (2010), el empleo informal constituye, en muchas ocasiones, una alternativa de empleo para aquellos que quedan cesantes, particularmente cuando no existen seguros de desempleo.

La informalidad es una característica de las economías en desarrollo (Schneider, 2005, 2012; Loayza y Rigolini, 2006; Buehn y Schneider, 2009; Cerda y

Saravia, 2012; La Porta y Shleifer, 2014; Carnahan, 2015; Loayza, 2016; Docquier *et al.*, 2017; Chatterjee y Turnovsky, 2018), por lo tanto, lo más seguro es que esté asociada a otros elementos que son inherentes a ese tipo de economías, como es su desempeño económico, su nivel de desarrollo, la aplicación del marco regulatorio, los niveles de corrupción, el manejo de su política fiscal, etcétera. El tema de crecimiento económico y su relación con la informalidad ha sido abordado desde diferentes perspectivas, por una parte, los que exponen una relación inversa entre las variables (McCaig y Pavcnik, 2015; Bologna, 2016), los que rompen con la relación lineal (Elgin y Birinci, 2016) y aquellos que buscan relaciones más amplias donde se involucran otras variables o condiciones (Docquier *et al.*, 2017).

Es natural pensar que el crecimiento de la economía y el tamaño de la informalidad tienen una relación negativa, a mayor crecimiento menor informalidad y al igual en el sentido contrario. Vietnam en el periodo de 1999 a 2009 registró un incremento de su PIB per cápita del 78%, mientras que el empleo informal pasó de 86 a 79% (McCaig y Pavcnik, 2015). El crecimiento económico per cápita de mediano y largo plazo es un componente importante para explicar las variaciones del tamaño de la informalidad. Bologna (2016), establece la misma relación negativa, pero supone que es el tamaño de la economía informal la que tiene un fuerte impacto negativo en la actividad económica; en Brasil es de tal magnitud que las empresas informales menos productivas ocupan un espacio de mercado tan relevante que tiene un impacto negativo en el conjunto en la economía, siendo consistente con la visión parasitaria expuesta por La Porta y Shleifer (2008).

El bajo nivel de productividad del sector informal, su ineficiencia y la vulnerabilidad que generan en el Estado de derecho y en la integridad de las instituciones públicas son considerados por La Porta y Shleifer (2014) y Charlot *et al.* (2015). Por su parte, Leal (2014) establece que el sector informal genera distorsiones que atentan contra la productividad al realizar una mala asignación de recursos a unidades

económicas pequeñas e improductivas, así como al abrir la puerta del mercado a empresarios improductivos, al reducir la escala de los negocios de manera intencionada para tratar de pasar desapercibidos. Para Freije (2001), la falta de capacitación y de acceso al capital hace que sus actividades sean reducidas y no puedan crecer. Se trata de un empleo de baja productividad y bajos salarios que, en la mayor parte de los casos, simplemente constituye una estrategia de supervivencia. Los trabajadores informales pueden acumular poco capital, con lo que se estanca el rendimiento de las actividades informales. En ese caso, la fragilidad en las instituciones generada a partir de la informalidad provoca una desarticulación de los esquemas productivos que favorecen la informalidad, o bien, hacen difícil el proceso hacia la formalidad.

Elgin y Birinci (2016), mediante un modelo de panel analizan la relación de la informalidad y el crecimiento económico en 161 países para el periodo de 1950 a 2010, los resultados aportan evidencia de que pequeños y grandes niveles de informalidad se asocian con bajo nivel de crecimiento, mientras que medianos niveles de informalidad son asociados con mayor crecimiento económico, denotando una relación no lineal entre las variables y poniendo en la discusión la importancia del tamaño del sector informal en el tema del crecimiento y la importancia de mantenerlo en niveles que lo propicien.

Docquier *et al.* (2017) establecen una relación entre el crecimiento de largo plazo y la informalidad que se vinculan a través de la formación de capital humano, educación y trabajo infantil. El sector informal incide en la relación de beneficios y costos presentes en la educación de los niños, dando por resultado trampas de pobreza en el futuro. El trabajo de los niños incrementa el costo de oportunidad de los padres de enviarlos a la escuela, por lo que es posible que la educación sea menor y con ello también el crecimiento de largo plazo. El trabajo infantil genera ingresos de corto plazo en los hogares pobres a costa de la posibilidad de mejores ingresos futuros. A decir de los autores, las políticas coercitivas no son

la alternativa adecuada, siendo más conveniente mejorar la ecuación de costos y beneficios de los hogares pobres, mediante la reducción de costos relativos a la educación y mejorar el atractivo del sector formal como una opción de mayores ingresos.

El ciclo económico es otra forma en la que se puede vincular de manera negativa la actividad económica y el sector informal. Mientras que el sector formal se puede suponer procíclico, el informal debería anticiparse contracíclico. Es decir, a medida que el ciclo económico entra en una desaceleración, las actividades formales se van aletargando, se invierte menos y el empleo en el sector formal va en descenso, por lo que la alternativa para mantener el ingreso consiste en el autoempleo de las personas que generalmente es en el sector informal. Fernández y Meza (2015) dan cuenta de esa situación para el caso de México, además de establecer una correlación negativa del empleo formal con el informal, al igual que Boeri y Garibaldi (2005) para el caso de Italia y Brasil. El comportamiento contracíclico también es avalado por Loayza y Rigolini (2006) y por Leyva y Urrutia (2020). Finkelstein (2014) y Yépez (2019) también coinciden en la postura contracíclica del autoempleo, denotando incluso su capacidad para lograr una recuperación económica más rápida, dado el impacto que tienen sobre el consumo, el empleo y la producción. Sin embargo, la expansión del sector informal y su generación de empleo a lo largo del tiempo en diferentes países genera evidencia de que en algunos casos la relación contracíclica ha sido desequilibrada he incluso procíclica por momentos como lo expone Fiess *et al.* (2010) al analizar el caso de Argentina, Brasil, Colombia y México.

De acuerdo con Schneider (2005), algunas de las principales razones por lo que ciertas actividades quieren pasar inadvertidas ante las autoridades tiene que ver con la intención de evitar el pago de impuestos, las cuotas a seguridad social, cumplir con normas legales y trámites administrativos. Por tanto, se puede argumentar que la informalidad se vincula con las cargas fiscales y la seguridad social, la intensidad

de la regulación y los servicios del sector público. Para De Soto (1987), el origen de la informalidad es la excesiva regulación del mercado laboral; de forma similar, Freije (2001) menciona que las regulaciones excesivas y la burocracia imponen un costo adicional a las actividades económicas, obstaculizando así la creación y la operación de empresas formales. Por otra parte, la falta de ciertas regulaciones clave o la débil aplicación de las leyes permiten la proliferación de actividades informales.

Araujo y Rodríguez (2016), al evaluar las distorsiones de los impuestos y el acceso al crédito, suponen que el resultado en la producción se queda por debajo, en un 37 % de lo que sería el resultado en una economía no distorsionada; es necesario recordar que las decisiones entre ser formal e informal implican la disyuntiva del costo del impuesto y el beneficio del acceso al crédito. Por otra parte, el grado de evasión fiscal también podría estar relacionado con el *trade-off* entre sus incentivos para establecer garantías en el sector financiero y sus desincentivos a pagar impuestos (Blackburn y Bose, 2012).

A fin de entender algunas de las distorsiones tributarias, Cerda y Saravia (2012) proponen un modelo en el cual las opciones de financiamiento por parte del gobierno dependen de los impuestos al capital, al trabajo, la ganancia y la deuda, las empresas son heterogéneas en sus niveles de producción y tienen la posibilidad de seleccionar el sector formal o informal para realizar sus actividades. En este contexto se pueden esperar dos tipos de distorsiones: la afectación en el margen extensivo, que depende de la decisión que tome la empresa al respecto del sector; y la afectación en el margen intensivo, que se da por la decisión de producir en el sector formal. Si todas las empresas deciden trabajar en el sector formal no hay distorsión y la condición óptima será gravar únicamente las ganancias para evitar la distorsión. La situación cambia si algunas empresas, ya sea por su nivel de productividad o por lo lucrativo del sector informal, prefieren no producir en el sector formal, lo conveniente sería subsidiar al capital, no gravar el trabajo, esperando que la medida pueda mover a las

empresas al sector formal donde generarán ganancias y pagarán el impuesto destinado a ese rubro.

Charlot *et al.* (2012), calibrando un modelo para la economía brasileña, en el cual suponen que las empresas formales e informales están sujetas a las mismas fricciones, el mercado laboral no está segmentando, la competencia en cada sector es endógena y los salarios se establecen mediante negociaciones entre empresas y trabajadores, valoran el impacto que tienen los cambios en la regulación del mercado de producto (PMR), los impuestos laborales y el cumplimiento de formalidades sobre la informalidad, los salarios y el desempleo. De acuerdo con sus resultados, la desregulación del mercado de productos reduce la informalidad, el desempleo y mejora el desequilibrio salarial, mientras que impuestos más bajos incrementan la desigualdad. La política menos deseable es la de incrementar el cumplimiento, ya que si bien puede ser favorable en la reducción de la informalidad, aumenta el desempleo y reduce los salarios.

¿Qué papel tiene la tasa impositiva en la informalidad? La relación esperada sería positiva, suponiendo que a mayor tasa se tendrían menos incentivos para ser formal y más para estar en el sector informal, como lo constata Rocha *et al.* (2018) para el caso de Brasil; pero Elgin y Solis (2014), analizando un panel de 152 países en el periodo de 1999 a 2007, encuentran evidencia de una relación negativa que está vinculada con los avances tecnológicos, que permiten una mayor productividad de las actividades del sector informal. Un argumento del cambio entre la relación de las tasas impositivas y la informalidad lo describe Mitra (2017), al establecer la importancia del desarrollo institucional del mercado crediticio y de la capacidad de ejecución que se tenga en el cobro de impuestos; se argumenta la existencia de un umbral de aplicación tributaria² por debajo del

cual las tasas impositivas y la informalidad se relacionan positiva y negativamente cuando se establece por encima de él. El umbral, por otra parte, depende negativamente del grado de desarrollo financiero de la economía, mayor desarrollo financiero implica un costo más alto para el sector informal.

¿Qué tan fácil o complejo resulta transitar de la informalidad a la formalidad? Loayza (2016) establece que la informalidad se deriva tanto de la falta de desarrollo como de políticas sesgadas que se llevan a cabo por parte de los gobiernos, por lo que es un síntoma y consecuencia del proceso de desarrollo económico. Por su parte, La Porta y Sleifer (2014) mencionan que la ganancia de pasar del sector informal al formal es muy baja en comparación con los costos en los que se incurre, lo cual implica que las personas que se autoemplean emplean a otros o son empleados dentro del sector informal, tienen pocos incentivos para transitar de un esquema al otro. Algunas alternativas se han estudiado a lo largo del tiempo; por ejemplo, Florez (2017) da evidencia al respecto de que las indemnizaciones por despido pueden ser una forma de disminuir la informalidad, ya que se incurre en un costo de oportunidad creciente a lo largo de la vida laboral, Boisjoly *et al.* (2017), estudiando el caso de la región metropolitana de São Paulo, establecen que la descentralización de los empleos formales y mayor cobertura del transporte público de la periferia a los centros urbanos podría contribuir a la reducción del empleo informal, para Sutter *et al.* (2017), el acompañamiento de un intermediario institucional que apoye a los pequeños empresarios a comprender las normas y valores requeridos por el mercado formal es parte de los elementos que componen el andamiaje institucional necesario para propiciar la transición de un sector a otro.

A través de la revisión de la literatura es posible establecer algunos elementos que explican la condición de la informalidad. Por una parte, existe una amplia vinculación del crecimiento económico y la informalidad por diferentes razones, lo cierto es que, si dicho crecimiento no es suficiente y sostenible a

² La aplicación tributaria se refiere a la detección y sanción de personas que no cumplen con sus obligaciones fiscales; por lo tanto, una aplicación tributaria laxa se entendería como un esfuerzo mínimo por detectar a los evasores y sancionarlos, siendo en el sentido contrario lo opuesto.

lo largo del tiempo y no logra generar la demanda de trabajo para la población que se va incorporando año con año al mercado laboral, el resultado esperado será el incremento de la misma. Por otra parte, el papel de las instituciones es un requisito importante y se ve denotado en aspectos tales como la educación y el cumplimiento del Estado de derecho, donde la corrupción y las prácticas burocráticas irracionales no tienen sustento. La vinculación y el entendimiento de la relación que guarda la informalidad con el ciclo económico hace pensar en lo conveniente que resultan ciertos niveles de informalidad siempre y cuando sean contracíclicos.

Suponer que el mejor escenario es la ausencia de informalidad es inconsistente de acuerdo con la idea del ciclo económico, siendo en este sentido tan sólo un proceso temporal. Afrontar medidas de política decididas a favor de la formalización es indispensable cuando la magnitud de la informalidad es amplia, y la mejor forma de hacerlo no es la punitiva o coercitiva, sino que se debe trabajar en varios aspectos que lleven a la economía al desarrollo. Aun cuando la informalidad que presente en la gran mayoría de los países es menor en aquellos más desarrollados, algunos elementos indispensables para la transición de la informalidad a la formalidad son mejorar la educación, el espíritu emprendedor, la profundidad financiera; pero sobre todo, es importante que las personas-contribuyentes se den cuenta de que se tienen más beneficios al participar en el sector formal que al ser informales, por lo cual la eficiencia en la asignación y transparencia en el gasto público y una correcta estructura tributaria más allá del solo incremento de las tasas impositivas son alternativas que, como se verá, en algunos países de América Latina han sido exitosas.

América Latina

Postura constitucional sobre el empleo

La consideración del derecho al trabajo en los distintos marcos constitucionales es una constante en

la mayoría de los países que conforman la región de América Latina, se prevé también algunas características que debe cumplir para garantizar bienestar a los ciudadanos; sin embargo, parece contradictorio que pueda ser coincidente con tasas amplias de informalidad laboral. En las constituciones políticas de los países considerados en el cuadro 1 se establece el derecho al trabajo, con excepción de Chile y Perú; además, también se establece que el trabajo goza de atención prioritaria y protección por parte del Estado.

Del cuadro 1 se rescata el caso de Bolivia y Perú, dado que los marcos constitucionales colocan como obligación del Estado el establecimiento de políticas de empleo a fin de evitar la desocupación. En Ecuador, la Constitución va aún más allá al ampliar las políticas públicas y programas de atención en materia de empleo para adultos mayores y jóvenes. El tema de la seguridad social es relevante y se adopta como un derecho en Bolivia, Brasil, Chile y Ecuador, además, como obligatoria en Argentina. Por su parte, Brasil es el único en establecer en su marco constitucional el derecho al seguro de desempleo.

El planteamiento constitucional es relevante en muchos sentidos, pero en la realidad una parte importante de la población no cuenta con seguridad social, tampoco tiene acceso a un seguro de desempleo o tiene dificultades para insertarse al mercado laboral y buscan alternativas, siendo la informalidad la alternativa más próxima y quizás para muchas personas la única. Parecería que no hace falta más que hacer valer el Estado de derecho y establecer las políticas necesarias para lograrlo.

Informalidad en la región

La informalidad ha sido un fenómeno característico de los mercados de trabajo en América Latina, el empleo informal ha representado en promedio el 47% de su población, es decir, una proporción muy alta de la población activa, que no accede a la institucionalidad laboral y que se caracteriza por una elevada precariedad, bajos ingresos y escasa protección social. (OCDE, 2010)

Argentina	El artículo 14 establece que para todos los habitantes de la nación, entre otros derechos, el derecho a trabajar. Adicionalmente el artículo 14 bis menciona que el trabajo en sus diversas formas gozará de la protección de las leyes, las que asegurarán al trabajador condiciones dignas y equitativas de labor; entre las que incluyen jornadas limitadas, descanso y vacaciones pagadas, es importante señalar que en la Constitución se establece el seguro social obligatorio.
Bolivia	El artículo 46 establece el derecho al trabajo digno, con seguridad industrial, higiene y salud ocupacional, sin discriminación, y con salario justo, equitativo y satisfactorio, que le asegure para sí y su familia una existencia digna. Además, a una fuente laboral estable, en condiciones equitativas y satisfactorias. Además, el Estado protegerá el ejercicio del trabajo en todas sus formas. El artículo 45 garantiza el derecho a acceder a la seguridad social y que ésta se prestará bajo los principios de universalidad, integridad, equidad, solidaridad, unidad de gestión, economía, oportunidad, interculturalidad y eficacia. El régimen de seguridad social cubre atención por enfermedad, epidemias y enfermedades catastróficas; maternidad y paternidad; riesgos profesionales, laborales y riesgos por labores de campo; discapacidad y necesidades especiales; desempleo y pérdida de empleo; orfandad, invalidez, viudez, vejez y muerte; vivienda, asignaciones familiares y otras previsiones sociales, el Estado garantiza también el derecho a la jubilación, con carácter universal, solidario y equitativo. El artículo 54 obliga al Estado a establecer políticas de empleo que eviten la desocupación y la subocupación, con la finalidad de crear, mantener y generar condiciones que garanticen posibilidades de ocupación laboral digna y de remuneración justa.
Brasil	En el capítulo II, el artículo 6 se establece el derecho al trabajo, el derecho a la previsión social. El artículo 7 establece el derecho a un seguro de desempleo en caso de desempleo involuntario.
Chile	El artículo 16 hace referencia a “La libertad de trabajo y su protección”, toda persona tiene derecho a la libre contratación y a la libre elección del trabajo con una justa retribución. El artículo 18 consigna el derecho a la seguridad social.
Ecuador	El artículo 33 reconoce que el trabajo es un derecho, un deber social y un derecho económico, fuente de realización personal y base de la economía. En ese sentido, el Estado garantizará a las personas trabajadoras el pleno respeto a su dignidad, una vida decorosa, remuneraciones y retribuciones justas y el desempeño de un trabajo saludable y libremente escogido. El artículo 34 ampara el derecho a la seguridad social como un derecho irrenunciable de todas las personas y como responsabilidad primordial del Estado. Contempla a las personas que realizan trabajo no remunerado en los hogares, actividades para el autosustento en el campo, toda forma de trabajo autónomo y a quienes se encuentran en situación de desempleo. El artículo 37 consigna el derecho a un trabajo remunerado para adultos mayores y la garantía de inclusión en el mercado para los jóvenes.
Perú	El artículo 22 asienta que “el Estado fomentará su incorporación al trabajo en condiciones justas y dignas, con énfasis en la capacitación, la garantía de acceso al primer empleo y la promoción de sus habilidades de emprendimiento”. El artículo 23 establece que el trabajo goza de atención prioritaria del Estado, por lo que promoverá políticas de fomento al empleo productivo y de educación para el trabajo.
Uruguay	El artículo 7 declara que “los habitantes de la República tienen derecho a ser protegidos en el goce de su trabajo”. El artículo 53 indica que “el trabajo está bajo la protección especial de la ley”.

Cuadro 1. Marco Constitucional. Fuente: elaboración propia, con base en la revisión de las Constituciones de cada nación; disponibles en: Argentina: <<http://www.bibliotecadigital.gob.ar/items/show/1620>> Uruguay: <<https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/4/1739/15.pdf>>; Brasil: <<https://www.wipo.int/edocs/lexdocs/laws/es/br/br117es.pdf>>; Chile: <https://www.oas.org/dil/esp/constitucion_chile.pdf>; Ecuador: <https://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic4_ecu_const.pdf>; Bolivia: <<http://www.ademaf.gob.bo/normas/cpe.pdf>>; Perú: <https://www.minjus.gob.pe/wp-content/uploads/2019/05/Constitucion-Politica-del-Peru-marzo-2019_web.pdf>, consultadas el 23 de julio de 2020.

En el cuadro 2 se presenta la información de ocho países de América Latina, las columnas 2 y 3 registran el PIB per cápita de los años 2009 y 2019 en dólares constantes, de 2010 respectivamente, las columnas 4 y 5 denotan la relación del PIB per cápita para cada país, tomando como referencia la economía chilena, permitiendo compararlos entre ellos. El motivo de tomar como referencia la economía chilena tiene que ver con el hecho de que en 2009 y 2019 presentó el PIB per cápita más alto.

En 2009, Bolivia generaba 16% de los ingresos para sus ciudadanos en comparación con Chile, mientras que México generaba el 73%. La columna 5, que corresponde al año 2019, en términos relativos a la economía chilena muestra que Argentina, Brasil, Ecuador y México tuvieron un menor desempeño, mientras que Bolivia, Perú y Uruguay lo mejoraron. Lo anterior es coincidente con el crecimiento promedio que se registra en la columna 6. Las columnas 7 y 8 señalan la tasa de desempleo, la columna 9 la tasa

de crecimiento promedio de la tasa de desempleo durante el periodo y por último las columnas 10 y 11 las tasas de informalidad.

De acuerdo con Weller (2012), el crecimiento económico tiene un papel clave para la generación de empleo. Sin embargo, el impacto del crecimiento económico es más directo en países con mayores niveles de desarrollo económico. El argumento de Weller queda de manifiesto en el cuadro 2, donde Chile con una tasa de crecimiento del 1.7% fue capaz de reducir su tasa de desempleo y su tasa de informalidad. Perú, con una tasa de crecimiento del 3%, también genera reducciones en ambos sentidos. Una elevada volatilidad del crecimiento económico afecta a los trabajadores, ya sea a través de la reducción salarial, aumento del desempleo, traspaso a actividades de baja productividad y frecuentemente repercute a los trabajadores de menores niveles de calificación, situación que ilustra el caso de Argentina.

A decir de Tokman (2010), la contracción económica afecta los niveles de empleo, aumenta el desempleo, aumenta el subempleo, reduce los salarios y aumenta el empleo informal en magnitudes diferentes dependiendo del país. Argentina, Brasil, Ecuador y México que en el periodo de 2009 a 2019 presentaron un desempeño económico poco sobresaliente exhiben ciertas particularidades: Argentina y Brasil incrementaron su tasa de desempleo, tuvieron mejorías marginales en su tasa de informalidad a diferencia de Ecuador y México que en una condición ligeramente mejor lograron avanzar en su tasa de informalidad aun cuando se mantuvo alta, principalmente para el caso de Ecuador (cuadro 2).

Como asienta Canelos (2020), uno de los factores fundamentales del bajo crecimiento de América Latina y particularmente de Ecuador es la persistencia de la informalidad laboral, la misma que se constituye en una barrera estructural para su desarrollo. El autor establece una correlación negativa entre los niveles de informalidad y el nivel de desarrollo de los países medido por su ingreso per cápita. En el cuadro 2 los países con menor per cápita también son los que tienen las tasas de informalidad más altas (Bolivia, Ecuador y Perú).

Políticas empleadas

Una de las transformaciones más importantes en los mercados de trabajo de América Latina en las últimas décadas es el proceso de formalización. De acuerdo con la OIT (2018), se estima que de los 51 millones de empleos que se crearon en la región en el decenio 2005-2015, 39 millones son empleos formales, lo cual permitió reducir la tasa de empleo informal (el fenómeno es coincidente para el periodo mostrado en el cuadro 2 en la última y penúltima columna). En algunos países de la región el factor implicado es el crecimiento económico, en otros, las transformaciones económicas y sectoriales importantes y las políticas de formalización. En materia de formalización se destacan tres aspectos: a) el tiempo, la formalización del empleo es un proceso de largo plazo, diez puntos porcentuales menos de informalidad por década cuando el proceso es rápido (Uruguay, Chile y Perú), en los de menor velocidad, la reducción es de décimas de punto porcentual en cinco años; b) el

	PIB per cápita		Crecimiento		Crecimiento promedio	Tasa de desempleo		Crecimiento promedio	Tasa de informalidad	
	2009	2019	2009	2019		2009	2019		2009	2019
Argentina	9502.24	9729.14	0.78	0.64	-0.3%	8.65	9.79	2.2%	49.43	49.36
Bolivia	1909.08	2579.9	0.16	0.17	2.9%	2.86	3.5	4.2%	77.7	73.22
Brasil	10594.99	11121.74	0.87	0.74	0.4%	8.52	12.08	5.6%	41.98	41.1
Chile	12227.21	15091.45	1.00	1.00	1.7%	11.31	7.09	-1.7%	41.8	27.78
Ecuador	4547.51	5097.07	0.37	0.34	1.0%	4.61	3.97	1.1%	71.56	65.77
México	8947.74	10275.63	0.73	0.68	0.7%	5.36	3.42	-0.4%	58.8	56.01
Perú	4729.74	6486.63	0.39	0.43	3.0%	3.9	3.31	-1.6%	70.01	60.3
Uruguay	11155.85	14597.31	0.91	0.97	2.9%	7.74	8.73	1.0%	39.85	23.65

Cuadro 2. Fuente: Elaboración propia con datos del Banco Mundial e INEGI, para el caso de México.

crecimiento económico es importante, como se había detallado en la revisión de la literatura, sobre todo cuando son relativamente altas; c) el crecimiento económico es una condición necesaria, pero no suficiente, sino que es necesario realizar acciones que apunten a la formalización como son la promoción de la productividad, el trabajo normativo, el establecimiento de incentivos y el fortalecimiento de la fiscalización (OIT, 2018).

De acuerdo con el cuadro 2, y como ya se ha mencionado, los países que tuvieron avances importantes en el periodo en la reducción de la tasa de informalidad fueron Uruguay, Chile y Perú, en menor medida Ecuador, Bolivia y México. Mientras que Argentina y Brasil tuvieron reducciones marginales. A continuación, se exploran algunas de las medidas realizadas en cada caso con la finalidad de establecer algunas opciones que puedan ser útiles para el caso de México que se analizará en el apartado correspondiente.

Amarante y Espino (2009) daban cuenta de la informalidad que se vivía en Uruguay a finales del siglo anterior e inicios del actual; la forma en que la interpretaban consistía en los registros de la seguridad social, denotando informales a los no registrados y establecían una explicación diferente entre los asalariados y los trabajadores por cuenta propia. En cuanto a los primeros, la explicación estaba asociada a los motivos del empleador para no registrarlos, vinculada a los costos laborales y la evasión, mientras que para los otros la razón está relacionada a los bajos ingresos que se generan y la falta de adecuación de los sistemas de afiliación para cierto tipo de actividades. El estudio realizado por los autores es respecto al periodo 1991-2005, en el cual documentan un incremento de la informalidad en los varones y una condición de estabilidad en la informalidad de las mujeres.

De acuerdo con la CEPAL (2016), Uruguay en los últimos años ha experimentado una reducción significativa de su tasa de informalidad laboral como resultado de la combinación de contextos económicos favorables: un crecimiento promedio del 5.6% (2004-2013), mayor estabilidad macroeconómica

y la implementación de un conjunto de reformas y políticas que han ido más allá del ámbito laboral, y que podrían haber generado efectos en el proceso de formalización laboral. Entre las políticas mencionadas que impactaron, directa o indirectamente, en el proceso de formalización, en primer lugar se destaca la reinstalación de la negociación colectiva tripartita en 2005, que había sido abandonada en la década de los noventa, cuando el Estado deja de participar en los consejos de salarios, los cuales pasaron a ser voluntarios y bipartitos (participación de empleadores y empleados). A partir de 2005, el carácter obligatorio de estas instancias de negociación colectiva en la fijación de los salarios condujo al fortalecimiento de los sindicatos. El grado de cumplimiento de los acuerdos alcanzados en los consejos de salarios es alto; las estimaciones disponibles indican que el incumplimiento de los acuerdos fue 14% en 2011 (Pezazzo *et al.*, 2013).

En 2005 se planteó la necesidad de construir una nueva matriz de protección social con dos ejes fundamentales: la incorporación de un componente de transferencias de ingresos hacia los sectores más desfavorecidos de la sociedad y la flexibilización de las condiciones de acceso a los beneficios de los programas tradicionales de la seguridad social. El primer objetivo se cubrió, principalmente, con la modificación del programa de asignaciones familiares, que incrementó sustancialmente el monto del beneficio y potenció su cobertura con independencia de pertenecer al mercado formal del trabajo de los titulares de los hogares beneficiados. El segundo se instrumentó a partir de las reformas de los sistemas de jubilaciones y pensiones, salud y desempleo.

La reforma tributaria implementada en 2007 y la reforma de salud de 2008 contribuyeron al incremento de la formalidad. La reforma tributaria incluyó diversos incentivos a la inversión productiva, buscando impactar positivamente en la creación de empleo formal (CEPAL, 2016), de acuerdo con la OIT (2014a) una de las medidas relevantes, fue la nivelación de los aportes patronales jubilatorios a la seguridad social y diversas medidas adoptadas en el ámbito de

aplicación del impuesto a las rentas empresariales (IRAE), complementadas con incentivos a la reinversión de utilidades en las empresas y a las inversiones en bienes de activo fijo, así como con exenciones del impuesto a aquellas destinadas a la investigación y desarrollo. Con la reforma al seguro de salud, a partir de 2008, junto con la integración gradual de jubilados y pensionistas, se incorporó a los menores a cargo de los trabajadores, los cónyuges de éstos y otros colectivos. Otra de las medidas dirigidas a la formalización fue la ampliación del monotributo para los trabajadores por cuenta propia y sus cónyuges colaboradores (BPS, s. f.).

En 2008 el seguro de desempleo también fue objeto de modificaciones: se dispuso a extender la duración de la prestación en caso de recesión económica de seis a ocho meses y se aceptó la posibilidad de mantener la prestación por desempleo con la condición de contar con un empleo secundario. Igualmente, se facultó al Poder Ejecutivo para establecer un régimen de subsidio por desempleo especial, que podía ser total o parcial para ciertas actividades económicas o categorías laborales, por el plazo de un año y prorrogable un año más si subsistieran las condiciones que determinaron su concesión. En materia de jubilaciones y pensiones, se aprobó una reforma paramétrica que flexibilizó las condiciones de acceso a las prestaciones (OIT, 2014a).

Por otra parte, se instrumentaron medidas específicas para el servicio doméstico como la incorporación a la negociación colectiva, la promulgación de una ley de regulación de las condiciones de trabajo (horarios, descanso, seguro desempleo, indemnización por despido, etcétera), además de importantes campañas de sensibilización en los medios en relación con los derechos de las trabajadoras y medidas concretas de capacitación (CEPAL, 2016). En agosto de 2008, el sector se incorporó al proceso de negociación colectiva. En abril de 2012, Uruguay fue el primer país en ratificar el Convenio 189,³ en ese año

³ El Convenio 189 ofrece protección específica a las trabajadoras y los trabajadores domésticos. Establece los derechos y principios básicos y exige a los Estados tomar una serie de me-

la cifra de trabajadores domésticos afiliados ascendía a 64 400, 67 % más que en el año de 2004.

La economía informal en Chile ha sido relativamente baja en comparación con otros países de América Latina (cuadro 2), su nivel se explica no sólo por el sólido crecimiento económico que ha vivido el país durante las últimas décadas, sino también por una institucionalidad reguladora y fiscalizadora relativamente fuerte y una cultura de cumplimiento con las leyes, además, el costo de abrir una empresa en Chile es relativamente bajo y la carga administrativa relacionada a la formalización de las relaciones laborales está acotada (OIT, 2014b). En el mismo sentido, Loayza *et al.* (2009) sostienen que parte importante del diferencial en informalidad con otros países se debe a leyes y marcos regulatorios más relajados y que mucha de la informalidad en Chile está concentrada en micro y pequeñas empresas, entre las mujeres, trabajadores jóvenes o muy cercanos a la edad de jubilación, individuos de baja calificación y trabajadores independientes.

Al respecto, en el año 2001 la Ley 19.749 de microempresas familiares introdujo un procedimiento simplificado para el inicio de actividades y la obtención de la patente municipal para microempresas que operan desde el domicilio del propietario, la ley representó una gran oportunidad para las microempresas, que habrían de beneficiarse de las ventajas de la formalización, como la posibilidad de vender con boleta y de acceder a servicios públicos. Entre 2010 y 2014 el gobierno se centró en la simplificación de trámites para constituir una empresa, con la Agenda Impulso Competitivo formada por un paquete de reformas, se buscó remover trabas burocráticas y regulatorias para incentivar el emprendimiento, la innovación, la libre competencia e impulsar la productividad de la economía (Ministerio de Economía, Fomento y Turismo s. f.). Adicionalmente, en 2011 con la Ley 20.494 (Gobierno de Chile, 2011) sobre

didadas con el fin de lograr que el trabajo decente sea una realidad para trabajadoras y trabajadores domésticos https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_INSTRUMENT_ID:2551460

la Agilización de Trámites para la Iniciación de Actividades de Nuevas Empresas, se introdujeron modificaciones a distintos cuerpos legales con el objeto de agilizar los trámites de las nuevas empresas.

En el marco de la Agenda de Impulso Competitivo, se instaló en 2014, por medio de la Ley 20.659, la plataforma “Tu Empresa en un Día”, el objetivo de la plataforma fue ofrecer un sistema simplificado para la constitución y modificación de empresas, a través de un formulario digital que reemplaza los requisitos tradicionales de la escritura pública, inscripción en el Registro de Comercio del Conservador de Bienes Raíces y publicación en el *Diario Oficial*; es gratuita, sin perjuicio de los costos de obtener una firma digital o de solicitar los servicios de un notario para que él firme digitalmente por cuenta de los usuarios, una vez registrada la empresa, se le asigna automáticamente un número de identificación tributaria, con el cual la empresa puede empezar sus operaciones. Según información del Gobierno chileno, durante los primeros cinco meses, aproximadamente 10 025 empresas usaron la plataforma para la creación de su empresa (OIT, 2014b).

Tener en cuenta la heterogeneidad del sector informal en Chile, al igual que en otros países, es sustancial para establecer políticas adecuadas, sobre todo cuando su nivel es bajo. En un artículo que estudia la informalidad laboral en Chile, León (2018a) establece dos tipos de informalidad: una que es obligada, donde se agrupan actividades precarias, y otra que es una decisión de trabajo informal considerando la relación costo-beneficio. En ese sentido, la política pública que puede incidir en mejorar la formalidad laboral consiste en una correcta reconfiguración de la relación costo-beneficio y establecer garantías de empleo para grupos marginados.

De acuerdo con Loayza (2008), los factores que incidieron en la alta informalidad en el Perú fueron la mala calidad de los servicios públicos y un marco normativo complejo e inflexible que se fue mejorando con el paso de los años y que, acompañado de un buen desempeño económico, así como los cambios en la estructura del empleo en estratos productivos

y factores institucionales han operado de forma favorable en la disminución de la informalidad (OIT, 2014c). Entre los factores institucionales, la constitución de la Planilla Electrónica en 2007 permitió mayor capacidad del Ministerio de Trabajo para supervisar y fiscalizar el cumplimiento de las obligaciones laborales.

Las acciones emprendidas a favor de las micro y pequeñas empresas consistieron en simplificaciones tributarias como el Régimen Único Simplificado (RUS) o el Régimen Especial del Impuesto a la Renta (RER), destinados exclusivamente para las microempresas y personas naturales con actividades empresariales. Como se puede suponer, la formalización de estas unidades económicas amplió los ingresos tributarios del país. Desde el punto de vista laboral, el régimen especial para empresas pequeñas (Ley 28015, de 2003 y DL 1086, de 2008) dispuso incentivos tributarios y menos obligaciones laborales. Por último, en cuanto a los incentivos tributarios, se incorporaron facilidades para las microempresas, como la disminución de la tasa de impuesto sobre las ventas netas, se mantuvo el salario mínimo vital, aunque redujo notoriamente diversos beneficios laborales, como el pago por despido injustificado, por compensación por tiempo de servicios (CTS) y gratificaciones, se eliminó la obligatoriedad de aportar a EsSalud para los trabajadores de las microempresas, y se estableció el cofinanciamiento entre el Estado y el empleador para afiliar a los trabajadores al Seguro Integral de Salud (SIS).

Según RNSF (2018), aun cuando se ha simplificado la normatividad, sigue siendo complicada, consolidándose como una barrera para el proceso de formalización que puede tomar hasta 150 días. Las normas de simplificación para la formalización tributaria (ventanilla única, simplificación de registros, información, reducción de costos) han producido impactos de corto plazo y poco alcance. Los factores que disminuyen la informalidad son las transferencias del gobierno a las familias y el gasto en investigación y desarrollo. En lo referido a la formalización laboral y tributaria, cada ministerio, gobierno regio-

nal y gobierno local emite sus propias normas y un empresario tiene que estar atento a todas ellas. Las normas, por su parte, no consideran la heterogeneidad del sector informal ni responden a sus posibilidades. Además, hay poca educación e información sobre el tema. Como se pudo apreciar en el cuadro 2, la reducción de las tasas de informalidad en Perú en un periodo de 10 años fue de 10 puntos porcentuales, lo cual es un avance significativo aun cuando su tasa de informalidad sigue siendo sustancialmente alta.

La reducción en el empleo informal para el caso ecuatoriano se ha dado gracias a la puesta en marcha de cambios institucionales y a diversas políticas destinadas a promover un mayor cumplimiento de las obligaciones laborales, favoreciendo a trabajadores asalariados públicos y privados y a empleados domésticos (OIT, 2014d). En 2008, la Asamblea Nacional Constituyente eliminó diversas formas de precarización del trabajo, la tercerización, la intermediación laboral y la contratación por horas, lo anterior, con el objetivo de suprimir fuentes de incumplimiento de los derechos laborales. También se aplicó una política activa de salarios mínimos tendiente a alcanzar el denominado “salario digno”, además de políticas encaminadas a hacer cumplir la obligación de los empleadores de afiliarse a sus trabajadores a la seguridad social, cuyo incumplimiento o fraude en materia laboral sería penalizado según el artículo 327 de la nueva Constitución de la República. Adicionalmente, en el Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013 se incluyeron políticas para impulsar la seguridad social, ampliar su cobertura, generar condiciones dignas para el trabajo y velar por el cumplimiento de los derechos laborales. Dichas medidas aún están lejos de reducir la informalidad en el país.

La campaña “Trabajo Doméstico Digno” en 2010 se centró en promover y controlar el cumplimiento de las obligaciones laborales en la contratación de empleadas domésticas. En este país se han introducido reformas normativas para la equiparación de derechos y se han impulsado campañas de difusión mediante acciones móviles. Sin embargo, uno de los aspectos centrales con respecto al acce-

so de la seguridad social tiene que ver con la penalización de la no afiliación. Así, con la aprobación del nuevo Código Penal en 2014, se establece que el empleador o empleadora que no afilie a sus trabajadores al seguro social obligatorio podrá ser sancionado con pena privativa de libertad de entre tres a siete días, de acuerdo con el artículo 244 (Léxartza, 2016). El impacto de esta medida en el aseguramiento de las trabajadoras domésticas dio por resultado el pasar del 11 % al 42 % de afiliación de 2003 a 2013 (OIT, 2016).

Lo anterior se complementa con un programa de inspecciones, que tiene como objetivo concientizar a los trabajadores y empleadores sobre sus derechos y obligaciones y eliminar las formas precarias de trabajo. El programa se basa en información, prevención, verificación y control, en viviendas y empresas, del cumplimiento de las disposiciones laborales de la Constitución y el Código de Trabajo. En 2010 se realizaron 16854 inspecciones a nivel nacional y en el 46 % de los casos se constataron violaciones a la normativa (MRL, 2012,29). En Ecuador, los programas focalizados en actividades específicas han dado buenos resultados, que se vieron reducidos por la desaceleración económica que ha vivido el país y el empleo derivado de las plataformas digitales en servicios de transporte y comida (Arias, *et al.*, 2020).

Como se mencionó en párrafos anteriores, Bolivia fue uno de los países que menos avanzó en la reducción de la informalidad, en el Estado Plurinacional de Bolivia, el empleo informal supera al empleo formal representando cerca del 80% del empleo total no agrícola según datos del Banco Mundial. Los sectores informales con fuerte incremento son construcción, manufactura, servicios, comercio, transporte y trabajadores por cuenta propia. El sector informal atrae tanto a los desfavorecidos como a los empresarios dada la regulación altamente restrictiva de Bolivia, aun cuando el sector formal provee ingresos más altos, además de medidas de compensación y protección social, tanto mujeres como jóvenes siguen eligiendo el sector informal que les permite conciliar el trabajo con otras actividades (RNSF, 2018). Una

alternativa al respecto sería la flexibilización de las regulaciones laborales.

La creación del Ministerio de Producción y Microempresa en 2006, el Plan Nacional de Desarrollo de 2006-2011 y la Constitución Política del Estado promulgada en 2009 reconocen el rol de las microempresas e intentan favorecer la productividad; estas disposiciones manifiestan la intención del gobierno de tomar en cuenta y apoyar a la economía informal (medianas y pequeñas empresas), mediante incentivos a la formalización y la certificación de calidad, así como para reorganizar la producción. Sin embargo, algunas iniciativas anteriores parecen haber estimulado la informalidad, como la Ley de Pensiones de 2010, ya que aumenta los costos para financiar la “pensión solidaria para la vejez” (RNSF, 2018) o el régimen simplificado, porque muchas empresas se han sentido atraídas por este régimen en comparación con la carga tributaria del sector formal (Evia y Pacheo, 2010).

En Bolivia, de acuerdo con Canavire *et al.* (2017), la movilidad entre sectores puede ser una explicación relevante del lento avance que se ha tenido en el tema, ya que la cantidad de personas que ingresa al sector informal es más alta que el que lo abandona. En este caso, el crecimiento económico no es suficiente para lograr avances sobre la informalidad, por lo cual debe acompañarse con medidas destinadas a la simplificación al sistema tributario (Velasco, 2015): el acceso a la salud proporcionada por el empleador, ampliar el nivel educativo vinculándolo con la incorporación en actividades de alta productividad (Parra, 2009 y Molina, 2019), simplificar los procesos de formalización e incrementar sus beneficios mediante procesos de capacitación, fomentar el acceso al crédito y a los mercados de productos, así como apoyos a las empresas (World Bank, 2009).

La condición económica favorable que vivió Brasil en la primera década del presente siglo se vio acompañada de una serie de acciones que sirvieron para avanzar en la formalización de la economía. Por una parte, mejorar la recaudación fiscal y la asignación del gasto a través de estímulos que se restringían

para población registrada tanto a nivel personal como para los pequeños negocios sujetos a créditos a bajo costo. La formalización se dio también en la expansión del Estado, al estar sujeto a contratar tanto a los funcionarios públicos como los servicios del sector privado. Por la otra, se establecieron medidas coercitivas que hacían menos ventajoso o más costoso permanecer en la informalidad, dada su imposibilidad para participar de las compras gubernamentales y el acceso a la banca de desarrollo (OIT, 2014f).

Algunas de las políticas públicas que tuvieron buenos resultados fueron: la desregulación, mayor protección a los trabajadores formales, promoción del registro del empleo y fomentar la calidad de éste, establecimiento del salario mínimo que mejoraron los salarios promedio del conjunto de asalariados, políticas públicas canalizadas a la generación de empleos formales, etcétera (Alejo y Parada, 2017). Aún con todos estos cambios, en el cuadro 2 se observa tan sólo una reducción marginal de la informalidad, lo cual no es un indicativo de que hayan fracasado las medidas, incluso se puede argumentar que, gracias a las acciones previas aun con una menor tasa de crecimiento promedio en la segunda década del presente siglo y un incremento del desempleo, la informalidad no se intensificó. Una posible alternativa de política para mejorar la formalidad puede ser: poner más atención a la educación ya que, de acuerdo con un estudio realizado por Romanello (2018) para Brasil, se ofrece evidencia de que, conforme se incrementa el nivel escolar, es más probable que la inserción al mercado laboral sea en el sector formal, por lo que políticas que garanticen la igualdad de oportunidades para acceder al mercado laboral y que limiten el trabajo infantil van a favorecer la formalidad en la economía. A una conclusión similar llega el trabajo de Quiroga y Fernández (2020) para el caso de Argentina, en el cual establecen evidencia a propósito de que el número de años de escolaridad es importante para ampliar las probabilidades de tener un trabajo en el sector formal.

En Argentina, las estrategias y las políticas diseñadas en torno al fenómeno de la economía informal

se han centrado en medidas que buscan incorporar todas aquellas actividades realizadas fuera del marco de la ley, tanto acciones que operan a nivel micro (por ejemplo, las inspecciones) como políticas que operan a nivel macro (por ejemplo, la configuración del esquema macroeconómico y su incidencia en la dinámica del empleo), además de acciones que permiten prevenir y mitigar los efectos de la informalidad laboral, de manera que aun cuando las actividades laborales se desarrollen al margen de la ley, se debe ampliar el acceso efectivo de los trabajadores y sus familias a algunas de las dimensiones del trabajo decente, como la seguridad económica, que provee la protección social o las acciones que faciliten la transición hacia la formalidad (OIT, 2014g). En el país se ha buscado integrar y articular programas y acciones diversas tanto en el ámbito social y económico, vinculados con distintos factores que dan origen al trabajo informal (Novick, 2007).

Los programas y acciones de carácter económico, social y laboral, enfocados a la reducción de la informalidad (OIT, 2011), se centraron en la simplificación de reglas y procedimientos; la reducción de costos de entrada y los mecanismos de acceso a la formalidad; los programas de simplificación tributaria; el gobierno electrónico y de ventanilla única a nivel municipal y provincial; el régimen de promoción y protección del empleo registrado; las reducciones de contribuciones a la seguridad social, y las facilidades de pago para la regularización de deudas vencidas (Ley 26.476).

Entre las acciones para reducir el trabajo no registrado se destacan el Plan Nacional de Regularización del Trabajo a partir de 2004 (MTEySS) y el mecanismo de estimación de oficio o presunción de los aportes y contribuciones de la seguridad social (AFIP). En ese sentido se actuó en tres direcciones: en cuanto al personal del servicio doméstico, se destacan los incentivos tributarios para su formalización; en cuanto a acciones de formación y capacitación se destacan los programas de formación profesional y terminalidad educativa, de registro de estándares de competencias laborales y de certificación de tra-

bajadores; en cuanto a la información se destacan la campaña sistemática de sensibilización a través de medios masivos de comunicación sobre las ventajas de cumplir con las obligaciones laborales y tributarias y la protección social que se deriva de su cumplimiento (Bertranou *et al.*, 2013).

En síntesis, para el caso de Uruguay el fortalecimiento de sindicatos ha sido una alternativa que ha generado buenos resultados; en Chile, mucha de la informalidad está concentrada en micro y pequeñas empresas, las acciones aplicadas se encaminaron a facilitar la formalización de las mismas, simplificando el inicio de actividades y agilizando trámites; por otra parte, en Perú aunque se intentó mejorar el proceso de formalización y dar incentivos, esto no ha logrado tener éxito pues la formalización es complicada y su tasa de informalidad, aunque ha disminuido, sigue siendo elevada; en Ecuador, a pesar de la condición de desaceleración económica, los programas de formalización focalizados han dado resultados positivos, aun cuando se vieron limitadas por las medidas punitivas que imprimieron mayor rigidez; en Bolivia la regulación ha sido altamente restrictiva, por lo cual la informalidad sigue siendo viable y una alternativa al respecto sería la flexibilización de las regulaciones laborales. Y los dos casos restantes, Argentina y Brasil, tuvieron avances mínimos durante el periodo de 2009 a 2019 en el mejoramiento de su tasa de informalidad, es posible pensar que a pesar de las diferentes acciones que realizaron, su desempeño económico tuvo una incidencia importante. Cabe destacar que al menos no se incrementó la tasa de informalidad, pero sí lo hizo la tasa de desempleo promedio, siendo coincidentes los resultados que se muestran en el cuadro 2 con la literatura explorada y las relaciones del crecimiento y ciclo económico con la informalidad.

Es importante destacar que tanto a nivel de promedio como en cada caso específico las cifras de informalidad registradas en el Cuadro 2 son menores en 2019 en comparación con el año 2009. La heterogeneidad de la informalidad ha sido considerada en la mayoría de los países revisados y en ese sentido las

reformas, políticas y programas trataron de establecer medidas diferenciadas ante dicha condición. ¿Qué se establece como una regularidad? la flexibilización en términos normativos y fiscales, que en buena medida trató de reducir los costos relacionados a la formalización. Por otra parte, la inclusión de actividades laborales no consideradas como es el trabajo doméstico. Algunos elementos que no son comunes en los países abordados tienen que ver con la eliminación o la restricción de actividades que conducían a una precarización laboral, la importancia de la educación en la formalización, el establecer y promocionar las ventajas que se tienen con la formalización como es el acceso al crédito y a mercados más amplios.

Así, para 2019 se registró un avance en cuanto a la informalidad, el crecimiento económico fue una parte presente teniendo una relación positiva, es decir, en aquellos países donde la tasa de crecimiento mejoró y se mantuvo lograron reducciones en la informalidad, mientras los que registraron desaceleraciones en el crecimiento no incrementaron la informalidad, pero tampoco avanzaron en la formalización, lo cual, como ya se mencionó, se debe a las acciones emprendidas con anterioridad sobre el tema. No obstante, en 2020 ese avance va a verse mermado por la condición de la pandemia a la cual se enfrenta la economía mundial y que, a decir de diferentes organismos financieros internacionales, entre ellos CEPAL, va a dejar saldos negativos en temas económicos y sociales donde la formalidad se verá trastocada.

México

Para el caso de México, el trabajo y la seguridad social son derechos reconocidos. En primera instancia, en el artículo 5 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se determina la libertad de trabajo; en el artículo 123 se establece el derecho al trabajo digno y socialmente útil para todas las personas, en la fracción XXIX se contempla la seguridad social. A partir de las bases plasmadas en el mandato constitucional se expidieron la Ley Federal del Trabajo, que reafirma la libertad de trabajo, reconoce

el trabajo como un derecho y un deber social y no como un artículo de comercio e incorpora el concepto de trabajo digno o decente y el equilibrio entre los factores de la producción y la justicia social como objetivos que han de conseguirse. En esta ley se define como trabajo digno: todo aquel en el que se respeta plenamente la dignidad humana del trabajador; no existe discriminación por origen étnico o nacional, género, edad, discapacidad, condición social, condiciones de salud, religión, condición migratoria, opiniones, preferencias sexuales o estado civil; se tiene acceso a la seguridad social y se percibe un salario remunerador; se recibe capacitación continua para el incremento de la productividad con beneficios compartidos y se cuenta con condiciones óptimas de seguridad e higiene para prevenir riesgos de trabajo. El trabajo digno o decente también incluye el respeto irrestricto a los derechos colectivos de los trabajadores, tales como la libertad de asociación, autonomía, el derecho de huelga y de contratación colectiva.

La economía mexicana ha registrado un crecimiento de la actividad económica relativamente bajo, de 2000 a 2019 alcanzó un crecimiento en promedio de 2.1% anual, que resulta insuficiente para absorber el crecimiento de la oferta de trabajo según datos de la OIT. Este bajo dinamismo se agudizó como resultado de la crisis económica financiera internacional que provocó una caída del PIB cercana al 6% en 2009. El crecimiento económico en términos reales a precios de 2013 para el periodo de 2009 a 2019 fue de 1.93 por ciento.

A pesar del bajo dinamismo económico, el mercado de trabajo mexicano se ha caracterizado por una baja tasa de desempleo, que se sitúa entre el 3% y 4%, acompañada de un alto empleo informal, cerca del 60% (OIT, 2014e).⁴ Esto ha favorecido que

⁴ De acuerdo con el Censo Económico 2019, el sector informal en 2018 generó el 22.5% del PIB, de los 27.13 millones ocupadas en ese año, 5.11 millones laboraban en el sector informal, 5.04 millones lo hacían en el sector formal, 1.03 millones obtenía una remuneración, 4.01 millones no obtenía una remuneración y 0.07 millones no dependían de la razón social. Con excepción de los trabajadores del sector informal, todos los otros se ocupaban en lo que el INEGI denomina "otras modalidades de

las tasas de desempleo abierto permanezcan bajas a pesar del bajo crecimiento económico presentado en los últimos 20 años. En etapas de crisis, los trabajos informales son la principal alternativa de generación de ingresos para una proporción significativa de quienes pierden su empleo, como se constató en los años que siguieron a la crisis financiera global de 2009, cuando creció la proporción del sector informal de la economía.

Banegas, *et al.* (2018) señalan que durante el periodo 2013-2017 en el país aumentaron las inscripciones de seguridad social. Eso quiere decir que existió un incremento en el empleo formal en un contexto de bajo crecimiento económico, lo cual se puede explicar, en parte, porque a partir del año 2012 se iniciaron cambios institucionales, la reforma laboral implicó mecanismos de contratación y fiscales, entre los primeros se incluyen la subcontratación (*outsourcing*), periodos de prueba y capacitaciones, en materia fiscal, con el objetivo de incentivar la formalización, se implementó el Régimen de Incorporación Fiscal (RIF), el Régimen de Incorporación a la Seguridad Social (RISS) que a través de subsidios y gradualidad de pagos de seguridad social busca fomentar la inscripción formal de más trabajadores. Por último, se creó el Programa de Formalización del Empleo, que buscaba la formalización de trabajadores en empresas medianas y grandes, además de dar continuidad a la agilización de trámites a través de programas como el Sistema de Apertura Rápida de Empresas (SARE) y el Programa de Reconocimiento y Operación SARE (PROSARE). Adicionalmente, en materia fiscal el hecho de hacer obligatorio el pago referenciado mediante facturas electrónicas tuvo un efecto interesante, al romper con una resistencia para incrementar la recaudación por arriba del 10% del PIB (Ramírez, 2020).

El programa Crezcamos Juntos (Gobierno de México, s. f.) también ayudó por medio de incentivos fiscales; dicho programa fue una iniciativa del gobierno

la informalidad". En suma 15.28 millones, lo que representó en ese año el 56.7% de las personas ocupadas.

federal para impulsar la economía de las familias mexicanas al integrarlas a la formalidad, durante el primer año no se pagaban impuestos y se ofrecían descuentos durante nueve años más; además las familias podían tener acceso a los servicios médicos y sociales del IMSS, una pensión para el retiro, acceder a un crédito para la vivienda, apoyos económicos a pequeños empresarios, también créditos para los negocios y acceso a los programas de capacitación.

La reforma laboral apoyada con la reforma hacendaria y la política social buscaba aumentar el empleo formal y se basaba en la hipótesis de que la flexibilización disminuiría el empleo informal, incrementaría la productividad y fomentaría el crecimiento económico. Sin embargo, como señalan Loría y Salas (2019), posterior a la reforma laboral existió un cambio en el mercado laboral; en efecto, se formalizó el empleo, aumentaron las tasas de ocupación y disminuyó la informalidad, pero a costa de una elevada precarización laboral. La formalidad que se genera en condiciones de precarización laboral no se traduce en un mejor desempeño económico ni es capaz de mejorar las condiciones sociales de la población.

En México, como en gran parte de los países que experimentan tasas importantes de informalidad, se perciben problemas de crecimiento y desarticulación social que orillan a las personas a la realización de actividades con bajos ingresos y nula seguridad social, que imprime mayor desigualdad en los ingresos y acrecienta la pobreza y establece restricciones para tener mejores resultados sociales (CDHDF, 2016). Ante tal situación, desde inicios de los años ochenta se vio la necesidad de imprimir mayor cantidad y cobertura de programas sociales, que en la perspectiva de Levy (2008) fomentan la informalidad, subsidian la evasión de las leyes laborales y fiscales, a la vez que generan menor productividad y crecimiento de la economía. La vinculación de los programas sociales y la informalidad es retomada por Hanson (2010) como uno de los problemas por los cuales la economía mexicana no crece. Levy (2008) sostiene que, en México, el crecimiento del sector informal se debe en gran parte a las deficiencias de la política social del

gobierno mexicano, debido a que bajan relativamente los costos de ser informal, y las personas no encuentran necesidad de realizar sus aportaciones para recibir el servicio cuando pueden acceder a uno con características similares y que se otorga de manera gratuita, como es el caso del Seguro Popular.

En el mismo sentido, Levy (2007) señala que la combinación y las características de los programas como las pensiones, vivienda y otros beneficios generan incentivos perversos que operan en contra de los intereses de los trabajadores a largo plazo. Sin embargo, también señala que el desafío no consiste en eliminar estos programas sino en reformarlos de manera que vayan de la mano con el aumento de la productividad y la aceleración del crecimiento económico.

Como se aborda en párrafos anteriores, los programas de protección social no contributiva pueden crear efectos perversos, generando incentivos para mantenerse en la informalidad debido a las prestaciones gratuitas y porque las personas deciden omitir esos costos, lo que a su vez promueve un círculo vicioso que deriva en poco crecimiento económico y baja productividad. A pesar de la discusión en torno a los efectos que pueden tener los programas sociales, Abramo *et al.* (2019: 39-40) señalan que difícilmente las personas se pueden quedar “con los brazos cruzados” porque, en el caso de las transferencias, los montos son bajos y no pueden compensar o cubrir la falta de ingresos.

En el mismo sentido, autores como Heckman *et al.* (2010) encuentran poca evidencia de que la introducción de programas de protección social para trabajadores fuera del sector formal (como lo es el Seguro Popular) haya promovido el crecimiento del sector informal. De acuerdo con los autores, la informalidad en el país es una respuesta a un sistema regulatorio defectuoso. La principal razón del tamaño del sector informal son los impuestos, la regulación y la rigidez. Para reducir la informalidad, en ese sentido, México debe reformar el sistema fiscal y regulatorio que ahoga su economía, de acuerdo con los autores los mercados laborales del país son muy rígidos en comparación con otras economías de la OECD y

de ingresos medios. Por ejemplo, las leyes mexicanas hacen que sea muy costoso contratar o despedir trabajadores, lo que aumenta directamente el costo de la mano de obra. Los impuestos sobre la nómina y las contribuciones obligatorias de las empresas al sector de la seguridad social son elevados. Hay altos costos adicionales de contratar y despedir trabajadores. Los procedimientos legales para resolver disputas entre empleadores y empleados son costosos y no predecibles (Heckman *et al.*, 2010). Alonso-Ortiz y Leal (2018) coinciden en establecer que las transferencias de gasto social poco inciden en el tamaño del sector informal, pero el mismo argumento lo identifican en los cambios en los impuestos.

Martínez *et al.* (2018) realizando un estudio sobre la informalidad en México para el periodo (1980-2015) aporta evidencia sobre la incidencia que tienen los cambios en la política fiscal y el mercado de trabajo. El nivel de precios, la producción del sector servicios y el salario mínimo son variables relevantes para explicar el sector informal, por lo que un aumento del poder adquisitivo de los salarios formales y la creación de empleos en el sector secundario pueden tener efectos en la reducción del sector informal. Mientras que Dougherty y Escobar (2019) indican que el mejoramiento de la mano de obra calificada, la inversión extranjera, la aplicación de impuestos, la prevalencia de la corrupción y la facilidad para hacer negocios deben ser considerados en las políticas sobre la formalización del mercado laboral.

Adicional a los factores de incidencia mencionados, cuatro temas importantes en el caso de México que no se han resuelto en la práctica y que podrían abundar en la formalización de la economía son: lograr un crecimiento económico suficiente y sostenible en el mediano y largo plazo; mejorar la profundidad financiera generando un incentivo para la movilidad del sector informal al formal; consolidar un plan y programa efectivo para el registro de los trabajadores domésticos y, por supuesto, una reforma fiscal que sea capaz de incrementar los ingresos tributarios y canalizar los recursos públicos de una forma eficiente y acorde con los deseos y necesida-

des de la sociedad (tal como se argumentó por parte de algunos autores en párrafos anteriores). Al respecto, el tema del crecimiento parece una tarea extensa para los propósitos de este documento y, en el caso de la reforma fiscal, se podría consultar el documento de Ramírez (2020), que expone algunas consideraciones al respecto. Sólo decir que dicha reforma tiene que generar en la población una idea precisa de que los beneficios de los servicios públicos prestados por el Estado compensan de forma suficiente el costo de los tributos. De forma breve y concisa se tratan los otros dos temas.

Como se mencionaba por parte de Blackburn y Bose (2012), Araujo y Rodríguez (2016) y Mitra (2017), el acceso al crédito puede ser uno de los elementos de beneficio que generen movilidad del sector informal al formal. Para algunos, el acceso al crédito tiene que ver con un proceso de profundización financiera o bancarización, mientras que otros lo consideran un tema mucho más amplio, como es la inclusión financiera; dicha inclusión, de acuerdo con León (2018b), fomenta el crecimiento económico, reduce la informalidad y favorece la lucha contra la pobreza. En México la inclusión financiera se ubica por debajo de la media para algunos países de América Latina, si se toma como parámetro la bancarización, mientras que Chile observa un 80 %, México se ubica en el 20 % (Lecuona, 2018). Tomando en cuenta datos de los censos económicos 2019 es posible denotar el poco acceso al crédito y financiamiento que tienen las microempresas y que de forma adicional fue menor si se compara con las cifras de los censos económicos de 2014 donde las microempresas tuvieron la mayor restricción.⁵ De acuerdo con Lecuona (2018), un porcentaje importante de las microempresas son informales, generan bajos ingresos, condicionando dichas características su acceso al financiamiento, lo cual no es privativo de México,

⁵ En 2014 el porcentaje de empresas que tuvieron acceso al crédito de acuerdo con su tamaño fue el 15.6 % Microempresas, 27.9 % Pymes y 31.9 % Grandes empresas. En 2018 esa proporción respectivamente fue 11.4 %, 25.7 % y 30.6 %. Como se puede observar el financiamiento fue menor, siendo la caída mas sustancial la de las microempresas.

siendo más bien una regularidad para las microempresas, como es documentado por Cervantes *et al.* (2008) y Pérez y Fonseca (2017).

El orden de causalidad entre la informalidad y la inclusión financiera tiende a generar un efecto de retroalimentación, o bien, una interpretación unidireccional, como lo mencionan Dabla-Norris *et al.* (2015), quienes suponen que la inclusión será mayor en países con bajas tasas de informalidad. Pero para la perspectiva de México es posible que, si se flexibilizan algunas restricciones que impiden el acceso al crédito por parte de las microempresas, ello resulte un incentivo para que decidan transitar de la informalidad a la formalidad. Tomando en cuenta que algunos de los argumentos para no recurrir al crédito por parte de las microempresas, de acuerdo con el Censo Económico 2019, estriban en las altas tasas de interés, el no confiar en los bancos, el costo de las comisiones y el desconocimiento de las operaciones bancarias, se observa que todo ello saca del radar de estas empresas los beneficios que pueden obtener del sector financiero y con ello la inviabilidad de ser formales.

Si se considera que en 2019 la cantidad de personas que se ocupaban en labores domésticas era de 2.5 millones, y habiendo observado el éxito que tuvieron algunos de los países estudiados al tomar medidas para la formalización de dicha actividad, es posible pensar que su atención tendría un impacto favorable en la reducción de la informalidad. No obstante, a decir de Florez (2019), el perfil del empleador puede ser un obstáculo para que se pueda dar la formalización de los empleados domésticos; el autor expone que alrededor de la mitad de dichos empleados no está afiliado a una institución de seguridad social y trabaja en micro o pequeños establecimientos. Por lo tanto, dada su condición, no está interesado en atender dichas necesidades. Sería relevante para cambiar esta ideología que el empleador tuviera una mayor conciencia de que la formalización y los registros de contratos de trabajo pueden ser benéficos para ambas partes. Como se expuso en el apartado anterior, varios de los países avanzaron en este tipo de empleo bajo la ratificación del Convenio 189,

aprobado por la OIT en 2011, no siendo el caso de México donde la inscripción al sistema de seguridad social es voluntaria (Cebollada, 2019).

De acuerdo con Bensusán (2019), algunas de las alternativas que se deberían de seguir en la formalización y el registro son promover la organización colectiva de los trabajadores domésticos; facilitar la realización de trámites a través de portales de internet; adoptar campañas de sensibilización de los derechos laborales; inspección para los hogares; adopción de salarios profesionales y, por supuesto, acceso a la seguridad social. Siendo quizás necesario, como lo menciona Cebollada (2019), la afiliación obligatoria a la seguridad social. Como se puede apreciar, avanzar en esta población de trabajadores coadyuvaría a la reducción de la informalidad a favor de mejorar sus condiciones laborales, lo cual tendría un efecto positivo en su calidad de vida. De las alternativas enunciadas se utilizan acciones que inciden en los costos y en los beneficios de los empleadores y el resultado para este tipo de empleo estará en función de su correcta alineación.

Conclusiones

Como se pudo observar a lo largo del trabajo, el crecimiento y desarrollo económico son elementos necesarios para reducir la tasa de informalidad en la economía, pero deben de ir acompañados de diferentes alternativas para lograrlo. Se debe tener claridad en cuanto a que la reducción de la informalidad es un proceso de mediano y largo plazo y que, dada la revisión de la literatura, puede tener un componente cíclico y uno estructural; el primero, al responder ante el ciclo económico de manera contraria (contracíclica), incrementándose ante la desaceleración económica y reduciendo conforme se da el auge económico. Por su parte, el componente estructural depende de la dificultad que se tiene para entrar al sector o empleo formales por circunstancias que tienen que ver con la pobreza, la desigualdad de ingresos, el bajo nivel de habilidades laborales y niveles escolares.

El problema del crecimiento de la informalidad consiste en la baja movilidad que se da de informalidad a formalidad, lo cual complica su reducción y hace necesario disminuir los costos de ser formal y ampliar sus beneficios. En ese sentido, la flexibilización de las normas, incentivos fiscales, reducción de tiempos de atención y de registro, además de esquemas fiscales apropiados a ciertas actividades, acompañados de servicios públicos de calidad y políticas de acompañamiento empresarial, así como el beneficio de tener acceso al mercado financiero formal pueden mejorar dicha movilidad. El punto relevante es pensar que, si una persona participa en el sector o empleo informal, por alguna condición coyuntural a la menor oportunidad pueda transitar a la formalidad.

En cuatro de los ocho países de América Latina seleccionados la tasa de informalidad sigue por arriba del 50% (México, Perú, Ecuador y Bolivia), en dos de ellos se han generado restricciones para reducirla (Argentina y Brasil) mientras que en Chile y Uruguay se encuentra alrededor del 25%. En ambos países aspectos tales como el crecimiento económico, el desarrollo institucional y la alineación de los incentivos correctos en materia de beneficios para ser formal y costos de ser informal han generado buenos resultados, lo cual confirma los hallazgos de la literatura revisada respecto a que la disminución de la informalidad responde menos a las medidas restrictivas y el endurecimiento de la aplicación tributaria.

Existen algunas alternativas por el lado de las medidas fiscales y la penetración financiera para incidir en la revaloración de los agentes económicos de transitar a la formalidad. De forma adicional, la asistencia y mediación de intermediarios que faciliten dicha transición y la adaptación de las empresas que adopten la formalidad, es algo importante. De igual manera, el contar con emprendedores más preparados que busquen proyectos de alta rentabilidad dará por resultado una mayor cantidad de empresas formales. Es menester indicar la existencia de evidencia empírica que establece que, a medida que se incrementan los años de educación, existe una mayor probabilidad de que las personas participen tanto

en el empleo como en el sector formal (Romanello, 2018; Quiroga y Fernández, 2020). Ampliar los años de escuela, mejorar la calidad de ésta y hacer efectiva la prohibición del trabajo infantil coadyuvan a que el primer acercamiento de las personas con la actividad económica se dé en la formalidad.

Particularmente para el caso de México, como se comentó en párrafos anteriores, el crecimiento económico suficiente y sostenido en el tiempo será un requisito necesario para avanzar en la reducción del empleo y el sector informal, pero es importante aclarar que, siendo necesario, no es suficiente: se debe acompañar con cambios en los aspectos tributarios, en la política social, el desarrollo de nuevos productos financieros, la Banca de Desarrollo y una adecuada regulación. De momento, tal como se mencionaba en el apartado anterior, acciones que pueden realizarse en el país y dar buenos resultados en el corto y mediano plazo es la atención al trabajo doméstico y propiciar una mayor inclusión financiera, así como considerar el tema de la informalidad en la urgente reforma fiscal que el país necesita.

Bibliografía

- ABRAMO, L., S. CECCHINI y B. MORALES (2019), *Programas sociales, superación de la pobreza e inclusión laboral: aprendizajes desde América Latina y el Caribe*, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Libros de la CEPAL, 155)
- ALEJO, J., y C. PARADA (2017), “Desigualdad e informalidad en América Latina: el caso de Brasil”, *Desarrollo y Sociedad*, núm. 78, 143-199. DOI: <HTTPS://DOI.ORG/10.13043/DYS.78.4>.
- ALONSO-ORTIZ, J. y J. LEAL (2018), “Cross-subsidies, and the elasticity of informality to social expenditures: The case of Mexico’s Seguro Popular”, *Review of Income and Wealth*, vol. 64, núm. 2, pp. 482-512
- AMARANTE, V. y A. ESPINO (2009), “Informalidad y desprotección social en Uruguay”, *Problemas del Desarrollo*, núm. 40, 33-54.
- ARAUJO, J. y M. RODRÍGUEZ (2016), “Taxation, credit constraints and the informal economy”, *Economía*, vol. 17, pp. 43-55.
- ARIAS, K., P. CARRILLO y J. TORRES (2020), “Análisis del sector informal y discusiones sobre la regulación del trabajo en plataformas digitales en el Ecuador”, *Documentos de Proyectos (LC/TS.2020/75)*, Santiago, CEPAL, 1-83, recuperado de: <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/45866>.
- BANCO DE PREVISIÓN SOCIAL (BPS) (s. f.), “monotributo”, Instituto de Seguridad Social BPS, recuperado de: <https://www.bps.gub.uy/4659/monotributo.html>.
- BANEGAS, I., T. HERNÁNDEZ y A. GÓMEZ (2018), “Determinantes de la formalización laboral en México en el periodo 2010-2016”, en *Políticas de Formalización en América Latina: Avances y Desafíos*, Lima, OIT, Oficina Regional para América Latina y el Caribe, FORLAC.
- BENSUSÁN, G. (2019), *Perfil del trabajo doméstico remunerado en México*, México, OIT.
- BERTRANOU, F., L. CASANOVA y M. SARABIA (2013), *Dónde, cómo y por qué se redujo la informalidad laboral en Argentina durante el periodo 2003-2012*. Buenos Aires, OIT (Working Papers, 1).
- BLACKBURN, K., Bose, N. y S. CAPASSO (2012) “Tax evasion, the underground economy and financial development”, *Journal of Economic Behavior & Organization*, vol. 83, pp. 243-253.
- BOERI, T., y P. GARIBALDI (2005) “Shadow sorting” en Jeffrey A. FRANKEL and Christopher PISSARIDES (eds.) *NBER International Seminar on Macroeconomics 2005*, Cambridge, MIT Press, pp. 125-163
- BOISJOLY, G., A. MORENO-MONROY y A. EL-GENEIDY (2017), “Informality and accessibility to jobs by public transit: Evidence from the São Paulo Metropolitan Region”, *Journal of Transport Geography*, vol. 64, pp. 89-96.
- BOLOGNA, J. (2016), “The effect of informal employment and corruption on income levels in Brazil”, *Journal of Comparative Economics*, vol. 44, pp. 657-695.
- BUEHN, A., A. KARMANN y F. SCHNEIDER (2009), “Shadow Economy and Do-it-yourself Activities: The German Case”, *Journal of Institutional and Theoretical Economics*, vol. 165, núm. 4, pp. 701-722
- CANAVIRE, G., J. URREGO y F. SAAVEDRA (2017), “Informality and mobility in the labor market: A pseudopanel’s approach”, *Revista LAJED*, vol. 27, pp. 57-75.
- CANELOS, R. (2020), “Informalidad laboral: La eterna pandemia ecuatoriana”, *Boletín Panorama Global*, núm. 10, pp. 7-9.
- CARNAHAN, M. (2015) “Taxation Challenges in Developing Countries”, *Asia & the Pacific Policy Studies*, vol. 2, núm. 1, pp. 169-182.
- CEBOLLADA, M. (2019), *Trabajo del hogar y trabajo decente en América Latina. Buenas Prácticas y aprendizaje para el caso mexicano*, México, OIT.

- CEPAL (2010), *La hora de la igualdad: Brechas por cerrar, caminos por abrir, trigésimo tercer período de sesiones de la CEPAL*, Brasilia, CEPAL.
- _____ (2016), *El proceso de formalización en mercado laboral uruguayo*, Montevideo, CEPAL (serie Estudios y Perspectivas, 20).
- _____ y OIT (2020), *El trabajo en tiempos de pandemia: desafíos frente a la enfermedad por coronavirus (COVID-19)*, Santiago, OIT / CEPAL (Coyuntura Laboral en América Latina y el Caribe, 22).
- CERDA, R., y D. SARAVIA (2012), “Optimal taxation with heterogeneous firms and informal sector”, *Journal of Macroeconomics*, vol. 35, pp. 39-61.
- CERVANTES, J., E. GUTIÉRREZ y L. PALACIOS (2008), “El concepto de economía informal y su aplicación en México: factibilidad, inconvenientes y propuestas”, *Estudios Demográficos y Urbanos*, vol. 23, núm. 1, pp. 21-54. DOI: <<https://doi.org/10.24201/EDU.v23n1.1302>>.
- CHARLOT, O., F. MALHERBET y C. TERRA (2015), “Informality in developing economies: Regulation and fiscal policies”, *Journal of Economic Dynamics & Control*, vol. 51, pp. 1-27.
- CHATTERJEE, S., y S. TURNOVSKY (2018), “Remittances and the informal economy”, *Journal of Development Economics*, vol. 133, pp. 66-83.
- COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS DEL DISTRITO FEDERAL, CDHDF (2016), *El trabajo informal en el espacio público de la Ciudad México: Un análisis desde la perspectiva de los derechos humanos*, México, Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal.
- DABLA-NORRIS, E., Y. DENG, A. IVANOVA, I. KARPOWICZ, F. UNSAL, E. VANLEEMPUT y J. WONG (2015), “Inclusión financiera: un enfoque centrado en América Latina”, *Boletín, Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos*, vol. 0, núm. 4, pp. 244-281.
- DE SOTO, H. (1987), *El otro sendero. La revolución informal*, 6a. ed., Lima, Instituto Libertad y Democracia.
- DOCQUIER, F., T. MÜLLER y J. NAVAL (2017), “Informality and Long-Run Growth”, *The Scandinavian Journal of Economics*, vol. 119, núm. 4, pp. 1040-1085.
- DOUGHERTY, S. y O. ESCOBAR (2019), “What policies to combat labour informality? Evidence from Mexico”, *Applied Economics*, vol. 51, pp. 4176-4190.
- ELGIN, C. y M. SOLIS (2014), “Tax enforcement, technology, and the informal sector”, *Economic Systems*, vol. 39, núm. 1, pp. 97-120.
- _____ y S. BIRINCI (2016), “Growth and informality: a comprehensive panel data análisis”, *Journal of Applied Economics*, vol. XIX, núm. 2, pp. 271-292.
- EVIA, J., y M. PACHECO (2010), *Sector informal y políticas públicas en América Latina*, Río de Janeiro, Fundação Konrad Adenauer.
- FERNANDEZ, A. y F. MEZA (2015), “Informal employment and business cycles in emerging economies: The case of Mexico”, *Review of Economic Dynamics*, vol. 18, pp. 381-405.
- FIESS, N., W. FUGAZZA y F. MALONEY (2010), “Informal self-employment and macroeconomic fluctuations”, *Journal of Development Economics*, vol. 91, pp. 211-226.
- FINKELSTEIN, A. (2014), “Self-employment and business cycle persistence: Does the composition of employment matter for economic recoveries?”, *Journal of Economic Dynamics and Control*, vol. 46, pp. 200-218.
- FLOREZ, L. (2017) “Informal sector under saving: A positive analysis of labour market policies”, *Labour Economics*, vol. 44, pp. 13-26.
- FLOREZ, N. (2019), *Perfil de los empleadores de las trabajadoras del hogar en México*, México, OIT.
- FREIJE, S. (2001), *El empleo informal en América Latina y el Caribe: causas, consecuencias y recomendaciones de política*, Caracas, Instituto de Estudios Superiores de Administración (IESA).
- GINDLING, T., y D. NEWHOUSE (2014) “Self-Employment in the Developing World”, *World Development*, vol. 56, pp. 313-331.
- GOBIERNO DE CHILE (2011), Ley 20494, recuperado de: <<https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1022392>>.
- GOBIERNO DE MÉXICO (s. f.), “¿Qué es el Programa Crezcamos Juntos?”, recuperado de: <https://www.gob.mx/epn/articulos/que-es-el-programa-crezcamos-juntos>
- GONTERO, S., y J. WELLER (2017), *Consideraciones para aumentar la participación de los trabajadores por cuenta propia en los sistemas contributivos de protección social en América Latina*, Santiago, CEPAL (serie Macroeconomía del Desarrollo, 189).
- GÜNTHER, I., y A. LAUNOV (2012), “Informal employment in developing countries Opportunity or last resort?”, *Journal of Development Economics*, vol. 97, pp. 88-98.
- HANSON, H. (2010), “¿Por qué México no es rico?”, *Journal of Economic Literature*, vol. 48, núm. 4, pp. 987-1004.
- HECKMAN, J., F. ARIAS, O. AZUARA, P. BERNAL y C. VILLARREAL (2010), *Policies to Promote Growth and Economic Efficiency in Mexico*, Cambridge, NBER (Working Papers, 16554).
- INEGI (2014), *La informalidad laboral, Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo. Marco conceptual y Metodológico*

- gico, recuperado de: <https://www.inegi.org.mx/contenidos/productos/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/metodologias/ENOE/ENOE2014/informal_laboral/702825060459.pdf>.
- KANBUR, R. (2017), "Informality: Causes, consequences and policy responses", *Review of Development Economics*, vol. 21, núm. 4, pp. 939-961.
- LA PORTA, R. y A. SHLEIFER (2014), "Informality and Development", *The Journal of Economic Perspectives*, vol. 28, núm. 3, pp. 109-126.
- LA PORTA, R., y A. SHLEIFER (2008), "The Unofficial Economy and Economic Development", *Brookings Papers on Economic Activity*, pp. 275-352.
- LECUONA, R. (2018), "Inclusión financiera de las pequeñas y medianas empresas en México: el papel de la banca de desarrollo", en *La inclusión financiera para la inserción productiva y el papel de la banca de desarrollo*, Santiago, CEPAL (Libros de la CEPAL, 153).
- LEÓN, J. (2018b), "Inclusión financiera de las microempresas y las pequeñas y medianas empresas en el Perú: el caso de la banca de desarrollo", en *La inclusión financiera para la inserción productiva y el papel de la banca de desarrollo*, Santiago, CEPAL (Libros de la CEPAL, 153).
- LEÓN, V. (2018a), "El trabajo informal en Chile, ¿opción voluntaria o condición obligada?", *Revista de Economía Laboral - Spanish Journal of Labour Economics*, vol. 57.
- LEVY, S. (2007), "¿Pueden los programas sociales disminuir la productividad y el crecimiento económico? Una hipótesis para México", *El Trimestre Económico*, vol. LXXIV, núm. 295, pp. 491-540.
- _____. (2008), Resumen: Buenas Intenciones, Malos Resultados: Política Social, Informalidad y Crecimiento Económico en México.
- LEXARTZA, L., Chaves, M. y Carcedo, A. (2016), *Políticas de formalización del trabajo doméstico remunerado en América Latina y el Caribe*, Lima, OIT, Forlac, 52 p.
- LEYVA, G. y C. URRUTIA (2020), "Informality, labor regulation, and the business cycle", *Journal of International Economics*, 126.
- LOAYZA, N. (2008), "Causas y consecuencias de la informalidad en el Perú", *Revista Estudios Económicos*, pp. 43-64.
- _____. (2016), "Informality in the process of development and growth", *World Economy*, vol. 39, núm. 12, pp. 1856-1916.
- _____, L. SERVÉN y N. SUGAWARA (2009), "Informality in Latin America and the Caribbean", *Policy Research Working Paper*, núm. 4888, Washington, World Bank.
- _____. y J. RIGOLINI (2006), "Informality trends and cycles", *Research Working Paper World Bank Policy*, núm. 4078.
- _____, y RIGOLINI, J. (2011), "Informal employment: Safety net or growth engine?", *World Development*, vol. 39, núm. 9, pp. 1503-1515.
- LORÍA, E., y E. SALAS (2019), "México: Reforma laboral 2012. Una formalización empobrecedora", *Revista Chilena de Economía y Sociedad*, vol. 13, núm. 2.
- MARTÍNEZ, L., I. CAAMAL, J. ÁVILA y L. PAT (2018), "Política fiscal, mercado de trabajo y empleo informal en México", *Revista Mexicana de Economía y Finanzas, REMEF*, nueva época, vol. 13, núm. 1.
- MCCAIG, B., y N. PAVCNİK (2015), "Informal employment in a growing and globalizing low-income country", *The American Economic Review*, vol. 105, núm. 5, pp. 545-550.
- Ministerio de Economía, Fomento y Turismo (s. f.), *Impulso competitivo*, Santiago, Gobierno de Chile, recuperado de: <<https://www.economia.gob.cl/wp-content/uploads/2011/05/Impulso-Competitivo.pdf>>.
- MINISTERIO DE RELACIONES LABORALES (MRL) (2012), Rendición de cuentas. Consejo de Ministerio de Relaciones Laborales.
- MITRA, S. (2017), "To tax or not to tax? When does it matter for informality?", *Economic Modelling*, núm. 64, pp. 117-127.
- MOLINA, J. (2019), "The dynamics of labor informality and international trade in Bolivia", *Economía Coyuntural*, núm. 4, pp. 11-36.
- NOVICK, M. (2007), *Recuperando políticas públicas para enfrentar la informalidad laboral: el caso argentino 2003-2007*, Buenos Aires, Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.
- OIT (2011), *La formalización del empleo en Argentina, notas sobre trabajo decente en Argentina*, Buenos Aires, OIT.
- _____. (2014a), *Reducción del empleo informal en Uruguay: políticas y resultados, Notas sobre formalización*, , Montevideo, OIT.
- _____. (2014b), *Políticas para la formalización de las micro y pequeñas empresas en Chile, Notas sobre formalización*, Santiago, OIT.
- _____. (2014c), *Evolución del empleo informal en Perú: 2004 - 2012, Notas sobre formalización*, Lima, OIT.
- _____. (2014d), *Evolución del empleo informal en Ecuador: 2009 - 2012, Notas sobre formalización*, Quito, OIT.
- _____. (2014e), *El empleo informal en México: situación actual, políticas y desafíos, Notas sobre formalización*, México, OIT.

- _____ (2014f), *Estudio de caso: Brasil, Notas sobre formalización*, São Paulo, OIT.
- _____ (2014g), *Informalidad laboral en Argentina: Segmentos críticos y políticas para la formalización*, Buenos Aires, OIT.
- _____ (2016), *Protección social del trabajo doméstico: tendencias y estadísticas / Oficina Internacional del Trabajo, Departamento de Protección Social (SOCPRO) en colaboración con Inwork*, Ginebra, OIT (Documentos de Política de Protección Social, 16).
- _____ (2018), *Políticas de formalización en América Latina: avances y desafíos*, Lima, OIT / Forlac.
- PARRA, L. (2009), “Empresarialidad Informal y contexto regional: Bolivia en los años 2000 y 2005”, *The Latin Americanist*, vol. 53, pp. 27-64.
- PERAZZO I., V. CABRERA y C. CÁRPENA (2013), *Cumplimiento de los acuerdos alcanzados en los Consejos de Salarios en Uruguay entre 2007 y 2011*, Montevideo, Instituto de Economía, Facultad de Ciencias Económicas y de Administración (Documento de Trabajo 10/13).
- PÉREZ, P. y M. FONSECA (2017), “Análisis espacial de la inclusión financiera y su relación con el nivel de pobreza en los municipios mexicanos”, *Revista Mexicana de Economía y Finanzas*, vol. 12, núm. 1, 43-62.
- PRADO, M. (2011), “Government policy in the formal and informal sectors”, *European Economic Review*, vol. 55, pp. 1120-1136.
- QUIROGA, F. y E. FERNÁNDEZ (2020), “La educación como clave para reducir las desigualdades espaciales y la informalidad en los mercados laborales regionales argentinos”, *Reg Sci Policy Pract*, vol. 13, pp. 177-189. DOI: <<https://doi.org/10.1111/RSP3.12369>>.
- RAMÍREZ, E. (2020), “La reforma tributaria: una discusión necesaria en la nueva normalidad”, *Contaduría y Administración*, vol. 65, número especial 5.
- RNSF (2018), “Organizar a los trabajadores de la economía informal: estrategias de fortalecimiento y acción colectiva. Experiencias e ideas desde los investigadores y profesionales”, en *Research, Network and Support Facility*, Roma / Milán / Bruselas, ARS Progetti / Lattanzio Advisory / AGRER.
- ROCHA, R., G. ULYSSEA y L. RACHTER (2018), “Do lower taxes reduce informality? Evidence from Brazil”, *Journal of Development Economics*, vol. 134, pp. 28-49.
- ROMANELLO, M. (2018), “Informalidad juvenil en Brasil: análisis de las transiciones escuela-trabajo”, *Apuntes*, núm.45, pp. 145-174. DOI: <<https://doi.org/10.21678/APUNTES.83.920>>.
- SCHNEIDER, F. (2005), “Shadow economies around the world: what do we really know?”, *European Journal of Political Economy*, vol. 21, núm. 3, pp. 598-642.
- _____ (2012), *The shadow economy and work in the shadow: what do we (not) know?*, Bonn, Institute for the Study of Labor (IZA) (Discussion Papers, 6423).
- TOKMAN, V. (2010), *El empleo en la crisis: efectos y políticas*, Santiago, CEPAL (Macroeconomía del Desarrollo, 100).
- VELASCO, D. (2015), “Economía informal en Bolivia: análisis, evaluación y cuantificación en base al enfoque monetario de la demanda de efectivo (periodo 1994-2014)”, *Investigación & Desarrollo*, vol. 2, pp. 76-89.
- WELLER, J. (2012), *Crecimiento, empleo y distribución de ingresos en América Latina*, Santiago, CEPAL (Macroeconomía del Desarrollo, 122).
- WILLIAMS, C., y A. MARTÍNEZ-PÉREZ (2014), “Why do consumers purchase goods and services in the informal economy?”, *Journal of Business Research*, vol. 67, pp. 802-806.
- WORLD BANK (2009), *Increasing Formality and Productivity of Bolivian Firms*, Washington, The World Bank. DOI: <<https://doi.org/10.1596/978-0-8213-8023-9>>.
- YEPEZ, C. (2019), “Informality and international business cycles”, *Journal of International Financial Markets, Institutions and Money*, vol. 62, pp.252-263.