

APORTES *al debate* *parlamentario*

5

Decisiones legislativas y políticas públicas para la reducción de la informalidad

El 29 de septiembre de 2016 se llevó a cabo el seminario “Decisiones legislativas y políticas públicas para la reducción de la informalidad” organizado por el Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República (IBD). El evento estuvo constituido por tres paneles de especialistas y funcionarios provenientes de instituciones como la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS), la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), la Universidad Autónoma de Madrid (UAM), la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) (ver el programa anexo).

Los objetivos del seminario fueron ofrecer elementos de diagnóstico sobre la actividad económica informal en nuestro país, reflexionar sobre las decisiones legislativas y políticas públicas para reducirla y conocer las principales experiencias de mayor éxito en el ámbito internacional.

PANEL I. Situación actual de la informalidad en México.

En el primer panel se abordó el panorama actual de la informalidad en México y participaron Norma Samaniego Breach (Grupo Nuevo Curso de Desarrollo-UNAM), Rodrigo Negrete Prieto (INEGI) y Jesuswaldo Martínez Soria (IBD).

Norma Samaniego Breach

Investigadora del Grupo Nuevo Curso de Desarrollo UNAM

Norma Samaniego afirmó que el tema de la informalidad es de importancia central por su alto impacto económico y social en nuestro país. El tema repercute en el acceso a la seguridad social de un amplio sector de la población,

así como en el ingreso público, la capacidad de inversión del Estado y, en consecuencia, en el potencial de crecimiento de la nación.

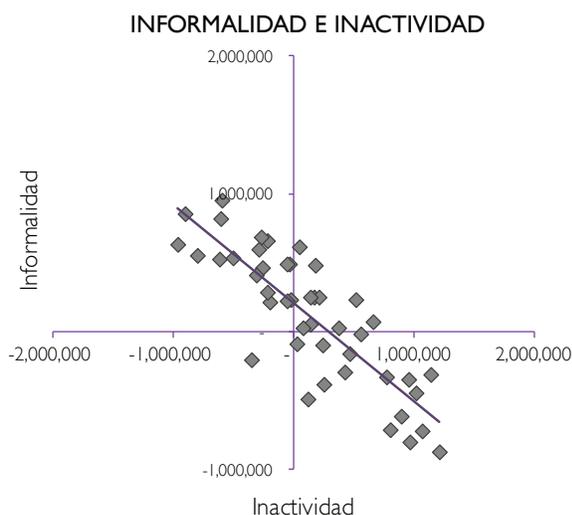
El sector informal fue conceptualizado en los años 70 y se asoció con el trabajo urbano, por cuenta propia y no regulado, que mantenía a los trabajadores en condiciones de pobreza y precariedad. A principios de este siglo, la Organización Internacional del Trabajo (OIT) amplió el concepto y lo enfocó a la situación del trabajador respecto a su condición de acceso a la seguridad social y a las prestaciones. Actualmente se cuenta con trabajo informal en los sectores urbano (13.9 millones de personas), agropecuario (5.9 millones de personas), doméstico (2.3 millones de personas) e incluso dentro de las empresas formales (7.3 millones de trabajadores). Por el número de trabajadores que engloba, el trabajo informal es la principal modalidad de ocupación en México con casi 30 millones de

— página intencionalmente dejada en blanco—

empleados, lo que implica la necesidad de formular políticas en la materia. La tasa de informalidad mexicana es particularmente alta y casi duplica la de países como Brasil y cuadruplica la de naciones como Uruguay o Chile.

En cuanto al comportamiento de la informalidad, entre 2005 y 2016 se agregaron casi 4 millones de personas a la fuerza de trabajo informal. La tasa de informalidad laboral, por su parte, creció de manera acelerada entre 2007 y 2009 y ha presentado un declive desde el tercer trimestre de 2012. En otros periodos de tiempo se han registrado caídas similares en la informalidad, por lo que es pertinente realizar estudios para determinar las causas de este comportamiento. La disminución coyuntural de la tasa de informalidad no necesariamente se debe a factores deseables, pudiera deberse a movimientos cíclicos de trabajadores que se retiran de la fuerza de trabajo y no a un aumento del trabajo formal (ver gráfica 1).

Gráfica 1. Relación entre la informalidad y la inactividad



Al interior del universo del trabajo informal, se observa que el alza en las tasas de informalidad a partir de 2007 fue mucho más prolongada y acentuada en los trabajadores independientes, y se observa un descenso a partir de 2013. Por su parte, la tasa de los trabajadores informales subordinados en empresas, instituciones formales y gobierno, ha descendido desde el pico de la recesión de 2009. El caso de los trabajadores domésticos reclama particular atención, puesto que su tasa de informalidad es alta y se ha elevado de manera persistente el periodo 2005-2016.

Finalmente, la especialista analizó distintas transiciones entre puestos de trabajo y, con base en un modelo, calculó la probabilidad de formalización que tiene un trabajador informal en función de su antigüedad. Esta probabilidad aumenta entre los primeros 3 y 10 meses de trabajo y desciende a partir de ellos. Se recomendó profundizar en la comprensión de estos hallazgos para contar con mejores elementos de decisión y de formulación de políticas públicas para la atención del fenómeno de la informalidad laboral en México.

Rodrigo Negrete Prieto

Investigador del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI)

Rodrigo Negrete, investigador de INEGI, planteó que, si bien es cierto que México es el país con la medición de informalidad más alta en América Latina, también es el único que adopta las dos normas de la OIT: la medición del sector informal de 1993 y la medición de trabajo informal de 2003.

La informalidad no es sinónimo de desempleo, pues ésta contribuye al valor agregado de la economía, representa 23-25% del PIB (más de lo que aporta el sector manufacturero). Es un error confundir la informalidad con la ilegalidad, puesto que dentro del término “economía no observada” de la OCDE, la informalidad es solo un componente. A pesar de lo anterior, sí puede existir una parte de la informalidad inmiscuida en actividades ilegales, por ejemplo, en el caso del narcomenudeo. Estas actividades presentan grandes dificultades para ser captadas por las encuestas, que normalmente captan a los trabajadores que operan fuera de la seguridad social o que captan actividades no registradas provenientes del sector informal.

En cuanto a la ocupación informal del país, se observa que, desde la perspectiva de la unidad económica empleadora, existen casi 30 millones de personas en esta condición. El sector informal (básicamente micronegocios no registrados ante el fisco), se conforma por casi 14 millones de trabajadores, por otro lado, en el trabajo remunerado doméstico se concentran cerca de 2.3 millones, en empresas gobierno e instituciones formales casi 7.3 millones de personas y en el ámbito agropecuario casi 6 millones de personas (ver figura 1).

Figura 1. Matriz Hussmanns. II Trimestre de 2016 (millones de personas)

Tipo de unidad económica empleadora	Posición en la ocupación y condición de informalidad												Total
	Trabajadores subordinados y remunerados				Empleadores		Trabajadores por cuenta propia		Trabajadores no remunerados		Subtotal por perspectiva de la unidad económica y/o laboral		
	Asalariados		Con percepciones no salariales		Inf.	For.	Inf.	For.	Inf.	For.	Inf.	For.	
	Inf.	For.	Inf.	For.									
Sector informal	3.94		0.75		0.90		7.36		0.97		13.93		13.93
Trabajo doméstico remunerado	2.27	0.06	0.02	0.00							2.29	0.06	2.35
Empresas, Gobierno e Instituciones	5.74	18.33	0.87	0.21		1.04		1.66	0.68		7.29	21.24	28.53
Ámbito agropecuario	2.45	0.38	0.16	0.02		0.31	2.42		0.87		5.9	0.71	6.62
Subtotal	14.4	18.77	1.8	0.23	0.9	1.36	9.79	1.66	2.52		29.41	22.02	
Total	33.18		2.03		2.25		11.44		2.52				51.43

Fuente: INEGI

La condición de informalidad para trabajadores que laboran en empresas, gobierno e instituciones formales se relaciona con el registro de trabajadores ante la seguridad social y es un componente de informalidad que no está presente únicamente en México, sino también en países desarrollados. Los casi 30 millones de personas que se encuentran en una situación de informalidad laboral, además de que no están cubiertos por la seguridad social (a menos de que sean declarados como dependientes económicos por otro trabajador), constituyen un segmento de población más expuesto al riesgo económico, lo que significa que, en sus transacciones diarias tienen más dificultad para apelar a la protección del Estado.

Respecto a la evolución de las tasas de informalidad en el periodo 2005-2016, se observa que la tasa global de informalidad se ha movido poco y muy lentamente. El punto más alto se observó entre 2009 y 2010 (60.02%) y, el punto más bajo (57.18%) se alcanzó en el segundo trimestre de 2016. El especialista problematizó sobre la pertenencia, voluntaria o no, al sector informal por parte de los trabajadores, y apuntó que cuando existe una recuperación del salario real se genera un incentivo para convertirse a

la formalidad, pero cuando los salarios están deprimidos no hay ninguna ventaja de entrar al sector formal.

Jesúsvaldo Martínez Soria

Investigador del Instituto Belisario Domínguez (IBD)

Jesúsvaldo Martínez explicó que el fenómeno de la informalidad es complejo y heterogéneo y se reproduce mediante distintas prácticas productivas y laborales. Esta situación se presenta por ejemplo entre los autoempleados que pretenden echar a andar negocios con viabilidad económica en el mediano y largo plazo, pero también entre aquellos que no tienen la posibilidad de dirigir un negocio sustentable y cuya actividad constituye un refugio ante las condiciones adversas del mercado de trabajo. Existen además otras figuras, como los asalariados informales, que incluso se encuentran en el sector público, y que están contratados por honorarios, los asalariados informales que son rotados por las empresas en el registro a la seguridad social, los profesionistas independientes, algunos trabajadores de oficios como plome-

ros, carpinteros o herreros — que aunque tienen establecimientos fijos, muchas veces no cuentan con el registro fiscal o el registro a la seguridad social —, además de los trabajadores domésticos y jornaleros.

En este contexto de heterogeneidad, la literatura económica ha señalado dos criterios fundamentales para distinguir la informalidad. El primero de ellos es el registro fiscal a la hacienda pública de los establecimientos productivos y el segundo es el registro de los trabajadores al sistema de seguridad social. A pesar de la claridad en los criterios, los métodos de estimación y las variables que se utilizan para calcular las distintas dimensiones de la informalidad siguen siendo diversos, existen distintas aproximaciones y enfoques que ayudan a dimensionar con mayor precisión este fenómeno.

Para el diseño de la política pública, resulta relevante la distinción entre la actividad informal y la actividad ilegal. En algunos de los casos existe gran confusión en las prácticas, por ejemplo, en los casos de la piratería y la importación ilegal de productos, que son prácticas fuera de la ley en las que es necesario contar con estrategias de inhibición y no de regulación de mercados de trabajo o del sistema de seguridad social, como se haría frente a prácticas meramente informales. En el caso de la importación ilegal de productos, como el tabaco, las autopartes o los medicamentos, se viola no sólo la legislación fiscal sino otras leyes, por ejemplo, la legislación sanitaria. Lo mismo sucede en el caso de otras actividades informales, mediante las cuales se violan por ejemplo legislaciones comercial e industrial, de seguridad social, de ordenamiento urbano, entre otras.

En relación con las mediciones de la informalidad, los cambios metodológicos introducidos por el INEGI en 2005, ofrecen una diversidad de mediciones muy importantes. Antes de esto, sólo se tenía la tasa de ocupación en el sector informal (TOSI) y rondaba sobre cifras del 30%; sin embargo, las que han adquirido mayor importancia porque se han convertido en referentes actuales son las tasas de informalidad laboral (TIL) que alcanzan cifras del 57-59%. En la actualidad contamos con información más detallada que, por supuesto, permite dar un mayor seguimiento y realizar mejores evaluaciones del impacto de las políticas públicas en la materia.

Desde un enfoque de segmentación laboral y con la utilización de los microdatos proporcionados por la Encuesta Nacional de Ocupación

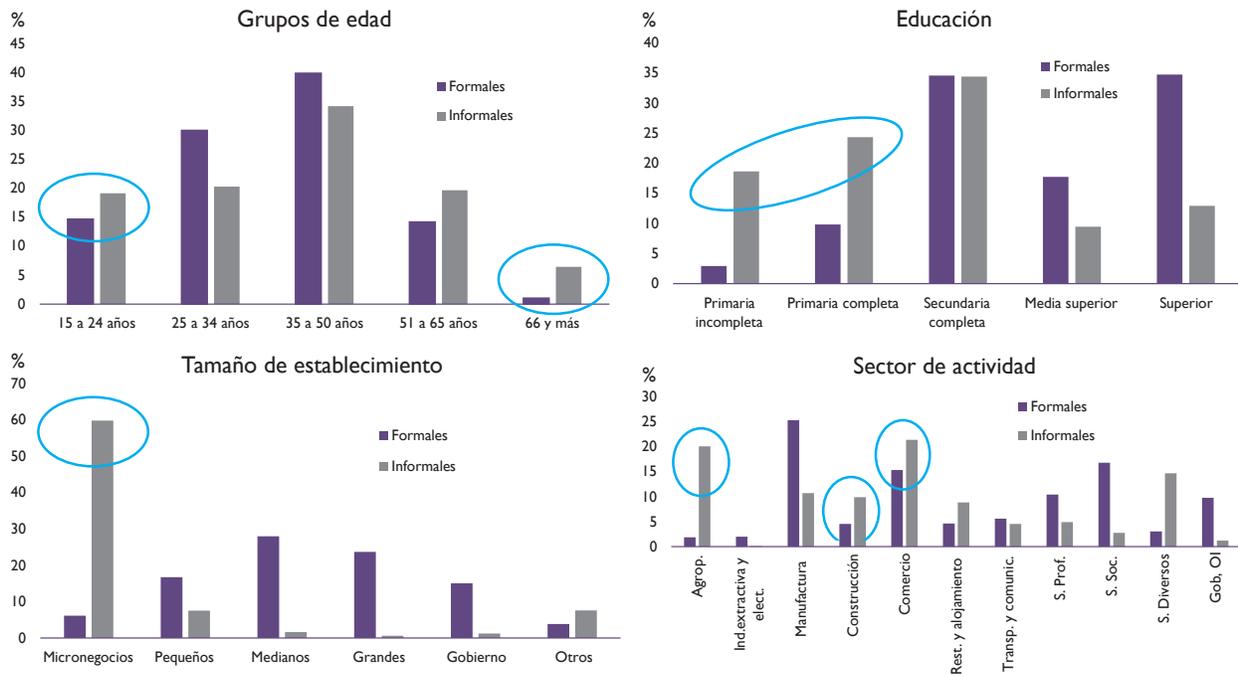
y Empleo (ENOE), se distinguen dos grupos de trabajo informal: los trabajadores asalariados informales que son trabajadores subordinados sin acceso a la seguridad social y que alcanzan los 13.9 millones de personas (30.3%) y los trabajadores por cuenta propia, que alcanzan los 11.4 millones de personas (25%). Entre ambos suman más de 25 millones de personas.

Los trabajadores asalariados informales siguen un comportamiento salarial y de asignación del empleo muy distinto al que siguen los trabajadores por cuenta propia. Los asalariados formales obtienen casi el doble de ingresos que los trabajadores asalariados informales o que los trabajadores por cuenta propia. La brecha salarial que se observa entre ambos grupos, supone una serie de barreras de acceso al mercado de trabajo asalariado formal, lo cual es un elemento fiable para sostener las hipótesis de segmentación laboral en el mercado de trabajo en México. Existen algunas otras características que permiten observar rasgos particulares de los trabajadores informales (ver gráfica 2).

Éstos trabajadores, en comparación con los formales, se concentran en los grupos etarios más jóvenes (15 a 24 años) y los de mayor edad (mayores de 51 años, con mayor efecto a partir de los 66 años). En cuanto a la educación, están concentrados entre quienes cuentan con educación primaria incompleta y educación primaria completa, en la secundaria se empieza a nivelar y a partir de la educación media superior en adelante, la formalidad es mucho más relevante. Respecto al tamaño del establecimiento se observa que la informalidad está prácticamente concentrada en los establecimientos micro (entre 1 y 5 trabajadores), pero conforme crece el establecimiento va creciendo la propensión a la formalización. Tomando en cuenta los sectores de actividad se observa que la informalidad se concentra principalmente en las actividades agropecuarias, en la construcción, en el comercio y en algunos servicios como restaurantes y hotelería, de acuerdo a lo que ha destacado la literatura.

Cada grupo poblacional de empleo requiere un tipo de política específica. En el caso de los asalariados informales, teniendo en cuenta que es una expresión de anomalías en el cumplimiento de la legislación, lo importante es fortalecer las estrategias de inspección y de fiscalización y, por supuesto, expandir las capacidades institucionales para elevar la eficacia de las estrategias de formalización. Para el caso de los trabajadores por cuenta propia es impor-

Gráfica 2. Características actuales de la informalidad (Porcentajes)



Fuente: Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo, INEGI

tante tener la creación de un régimen especial en el sistema de seguridad social que permita acceder a este tipo de trabajadores de manera ágil. El acceso al financiamiento también es importante, pero, sobre todo, el mayor efecto lo tendrá la creación de nuevos puestos de trabajo derivados de una política económica acertada.

Es de suma importancia contar con un conjunto de políticas articuladas de distinto orden, el sistema financiero debe asegurar el financiamiento particularmente a los pequeños establecimientos para que éstos puedan ampliarse. El sistema fiscal debe fortalecer el régimen de incorporación fiscal sobre todo en su vinculación con el régimen de acceso a la seguridad social, además de canalizar mayores recursos de inversión pública y diseñar políticas anticíclicas. La creación de un sistema de seguridad social con cobertura universal integrado institucionalmente e independiente de la condición laboral de las personas puede ser la decisión estructural más importante para contribuir con la reducción del problema de la informalidad.

Panel 2. Decisiones legislativas y políticas públicas para reducir la informalidad en México

En el segundo panel se contó con la participación de Rafael Avante Juárez (Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS)), Francisco Javier Arias Vázquez (Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP)) y Clemente Ruiz Durán (Facultad de Economía de la UNAM). El objetivo del panel consistió en brindar análisis y reflexiones acerca de las decisiones legislativas y las políticas públicas para reducir la informalidad.

Rafael Avante Juárez

Subsecretario del Trabajo de la STPS

El subsecretario Rafael Avante señaló que para atender el problema de la informalidad en México es necesario contar con la información adecuada para dimensionar el tamaño del problema, lo que hace relevante haber adoptado los criterios de medición propuestos por la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

Anteriormente, la medición de la informalidad se centraba en las características del patrón, y el cambio metodológico implementado con-



sistió en medir la informalidad con base en las características del trabajador, lo que implica que dentro de los centros de trabajo formales puede existir informalidad. Este fenómeno ahora se identifica con la falta de acceso a las instituciones de seguridad social, lo que permitió conocer que alrededor de 6 de cada 10 trabajadores en el país son informales, respecto al 25 o 30% que se estimaban con la metodología anterior.

La informalidad laboral representa un problema grave desde el punto de vista de la legalidad, por lo que la política pública no debería enfocar el tránsito de la informalidad a la formalidad como una cuestión de incentivos, sino como un asunto relacionado con el cumplimiento de la ley. En este sentido es pertinente sumar esfuerzos para, en primera instancia contener y luego revertir el comportamiento creciente que la informalidad ha mostrado en los últimos años.

Algunas de las acciones para lograr estos cambios se relacionan por ejemplo con la formalización de trabajadores que laboran en micro y pequeñas empresas en el país. Este tipo de empresas son una fuente de empleo relevante y muchas de ellas partieron de la situación de contratación informal de trabajadores para poder subsistir. A pesar de las dificultades que pueda implicar, resulta pertinente velar por el cumplimiento de la ley y crear las condiciones de formalización de estos trabajadores para revertir la situación actual.

Uno de los retos para los trabajadores informales es que es muy difícil que se trasladen hacia empleos con acceso a la seguridad social. Muchos de los trabajadores que empiezan en puestos de trabajos informales terminan familiarizándose con esta situación, lo que dificulta su alejamiento de este tipo de actividades. Otro de los retos de los procesos de transición hacia la formalidad, es que muchos puestos de trabajo se registran con salarios de cotización más bajos, hecho que pone en situación de desventaja a los trabajadores.

Para los empleadores, existe la dificultad de que la formalización implica costos para las empresas, y este proceso, también hace visibles otros derechos laborales cuya exigencia de cumplimiento se amplía. Lo anterior podría generar incentivos perversos donde en un escenario de competencia entre empresas con empleados formales y otras con informales, las que operen con

empleados en la informalidad desplazarán a las que cumplan con los derechos de sus trabajadores. El gobierno federal decidió incidir sobre esta problemática a través de cambios en las reglas de licitación pública donde ahora se les exige a las empresas concursantes demostrar que sus empleados sean formales, lo cual es un avance relevante. Se han llevado a cabo otras acciones coordinadas con distintos órdenes de gobierno para atender el problema de la informalidad.

Francisco Javier Arias Vázquez

Director General Adjunto de Análisis Económico y Estadística de Ingresos SHCP

El funcionario de la SHCP, Francisco Arias, señaló que para atender el problema de informalidad se debe tener presente que es un fenómeno complejo que está más allá del mercado laboral y que es un asunto transversal que toca áreas fundamentales para el desarrollo económico y social del país. Ante esta complejidad se deberían de utilizar todas las herramientas posibles de política pública para atender el problema de forma integral.

En la Subsecretaría de Ingresos de la SHCP se creó el Régimen de Incorporación Fiscal (RIF), que busca ser el punto de entrada a la formalidad para los micronegocios y los trabajadores por cuenta propia. Este régimen busca solucionar las distorsiones y efectos no deseados generados por el anterior régimen fiscal para pequeños contribuyentes (REPECOS), en el que no se podían emitir facturas, era un sistema complejo e ineficiente con diferencias en las distintas entidades federativas, era permanente y no contaba con mecanismos de control ni de graduación, lo que se tradujo en tasas de evasión de casi el 90% y en otras anomalías.

En 2014 entró en vigor el RIF, cuyos rasgos principales son su mecanismo de graduación y carácter temporal, en el que los contribuyentes se preparan para su inserción posterior en el régimen general para fines tributarios y de seguridad social. Los participantes reciben descuentos en el pago de sus impuestos y en las cuotas de seguridad social durante los primeros años a cambio del cumplimiento de obligaciones en materia fiscal¹ (ver cuadro 1).

¹ Para el primer año de operación de una empresa dentro del RIF se aplicará el 100% de subsidios por carga tributaria, el segundo año sólo tendrá una carga del 10%, hasta que tras el transcurso de 10 años se incorpore al régimen general de contribución. Los micronegocios, que son los negocios con ingresos menores a 300 mil pesos, tendrán subsidios del IEPS e IVA por todo el tiempo de vigencia del régimen. En cuanto a la relación con el IMSS, las cuotas tendrán un descuento inicial del 50% el cual irá disminuyendo gradualmente.

Cuadro I. Pago del Impuesto sobre la renta en el Régimen de Incorporación Fiscal (RIF)

Año 1	0%
Año 2	10%
Año 3	20%
Año 4	30%
Año 5	40%
Año 6	50%
Año 7	60%
Año 8	70%
Año 9	80%
Año 10	90%
Año 11	100%

Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público

El diseño del RIF resuelve algunos de los problemas que se observaban en el régimen anterior, por un lado su naturaleza temporal impide que los contribuyentes reduzcan su escala de operación sólo para seguir perteneciendo al régimen, favorece la cadena de comprobación fiscal al permitir que estos contribuyentes otorguen facturas, se logra un mejor control por contar con un padrón integrado a nivel nacional, se garantiza la equidad tributaria entre las entidades federativas, se facilita el cálculo y pago de impuestos mediante herramientas electrónicas y ofrece incentivos económicos (créditos personales) y de capacitación para los micro-negocios.

A casi 3 años de su implementación, se observan resultados positivos de este régimen. Por un lado, ha aumentado significativamente el padrón de contribuyentes (más de un millón de micronegocios se han incorporado desde su creación) y la recaudación potencial (antes de subsidios) del RIF en 2015 fue dos veces mayor que la de 2014 y seis veces mayor que la del REPECO en 2013. Se observa además una tendencia decreciente en la tasa de informalidad laboral (aunque los niveles de informalidad son inaceptables) y los registros patronales y el empleo en el IMSS han crecido de forma sostenida desde mediados de 2014, lo cual no tiene necesariamente como única causa al RIF.

Clemente Ruiz Durán

Profesor-Investigador Facultad de Economía, UNAM

El académico de la UNAM, Clemente Ruiz Durán, señaló que, para buscar soluciones de fondo a la informalidad laboral, es necesari-

rio conocer las raíces del problema. Existe un ambiente generalizado de informalidad en el país, elemento que hay que dimensionar de manera adecuada y tomar en cuenta los niveles básicos de subsistencia en los que se encuentran estos trabajadores.

La economía formal es la que genera mayores niveles de productividad laboral (valor agregado anual por puesto de trabajo), mientras que la productividad del sector informal es muy baja. Desde una perspectiva de política pública, entonces, se debe considerar no sólo el tránsito de la economía informal a la formal mediante la incorporación, sino también, la modificación misma de las actividades informales para que puedan contar con mayor valor agregado.

En cuanto a los esfuerzos de política pública, se observa que las acciones para reducir la informalidad normalmente no consideran a estos trabajadores de forma conjunta, sino que las medidas buscan atender grupos particulares de trabajadores dentro de la informalidad. Por una parte, se encuentra la estrategia fiscal, fundamentada en la elevación de la base de contribuyentes y en aumentar la recaudación mediante programas como “Crecamos Juntos” y el RIF. Por otro lado, se observan las acciones relacionadas con la seguridad social, mediante las cuales se busca la incorporación de los trabajadores por medio de esquemas como el Régimen de Incorporación a la Seguridad Social (RISS). Como una tercera estrategia se encuentra lo realizado por la STPS, que busca reducir la informalidad laboral en negocios formales y en corporaciones no financieras mediante el Programa Nacional de Formalización del Empleo (ver figura 2).

Figura 2. Triada de estrategias para enfrentar la informalidad



Dentro de estas estrategias resulta relevante la medida de que las adquisiciones públicas deban hacerse a través de empresas formales. Es de mucha relevancia también fortalecer la inspección laboral, que se ha descuidado en el país, para lo que se sugiere una mayor coordinación entre las instituciones y una mayor asignación de recursos por parte de la SHCP. Incluso dentro del sector público existen empleados informales.

Respecto al comportamiento de la informalidad, se observa una ligera reducción en esta tasa. Lo anterior nos muestra que los mecanismos que se han utilizado para enfrentar el problema (mediante las tres estrategias) han logrado contenerlo, pero no solucionarlo. Respecto a la estrategia del RISS, se reconocen algunos avances, entre 2012 y 2016 se observa un aumento en el empleo asegurado por el IMSS de 2.2 millones de personas; y las cuotas y aportaciones se elevaron de 1.7 a 1.8% del PIB entre 2012 y 2015.

El especialista destacó la importancia de descomponer el vector de informalidad para otorgar soluciones ante orígenes diversos del fenómeno. De los 29 millones de informales, la mitad se concentra en lo que se conoce como el “sector informal” sobre todo en negocios familiares, por lo que una de las soluciones al problema debe encaminarse en la formalización y aumento de la generación de valor agregado por parte de estas unidades económicas. Por parte de los empleados gubernamentales informales, éstos se concentran de manera importante en los municipios, por lo que sería relevante brindar incentivos a estos gobiernos para formalizar a sus empleados, lo cual es complicado en un escenario de recorte de recursos y ameritaría una nueva reforma fiscal.

Otros segmentos de la informalidad relevantes son los trabajadores agropecuarios y las trabajadoras del hogar, grupos que requieren la formulación de políticas particulares. Sería deseable sumar los esfuerzos de la Secretaría de Economía para formalizar a los negocios familiares y de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA) para atender la problemática de los trabajadores del sector agropecuario.

La lucha contra la informalidad, para ser exitosa, necesariamente debería estar acompañada de la transformación productiva del país.

Panel 3. Tendencias y políticas recientes en el ámbito internacional en materia de informalidad

En el tercer panel se contó con la participación de Santos Ruesga (Universidad Autónoma de Madrid), Pablo Yanes (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) y Paolo Falco (Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos). En él se analizaron las principales experiencias en el ámbito internacional para la reducción de la informalidad.

Santos Ruesga

Profesor-Investigador Universidad Autónoma de Madrid

El investigador Santos Ruesga señaló que el interés público por la informalidad es fluctuante, en los últimos años parece haber crecido por la situación económica de los países donde el fenómeno tiene alta incidencia. El comportamiento del tema es anti cíclico, puesto que atrae menos atención cuando existe un buen desempeño económico, mientras que está en el centro de muchas discusiones cuando éste no es favorable.

Para establecer objetivos y herramientas pertinentes de política pública, resulta relevante contar con un diagnóstico completo de la situación y definir el perfil de la informalidad que se estará atendiendo, puesto que es un fenómeno heterogéneo. Resulta importante también establecer la perspectiva económica desde la que se interpretará y atenderá el problema.

Existen al menos dos interpretaciones muy claras sobre el fenómeno de la informalidad, la del enfoque neoclásico y la de la economía política. Desde el punto de vista neoclásico, para las economías latinoamericanas, se entiende como un fenómeno que ocurre porque las economías están fuertemente intervenidas por el gobierno, lo que conduce a tener tantas reglas que los agentes económicos buscan evadir su cumplimiento. Si esto fuera así la informalidad tendría como solución hacer menos estricta la regulación. Desde otros enfoques existen múltiples interpretaciones, desde algunas de ellas se propone brindar distintos tipos de incentivos a la formalidad.

El fenómeno tiene múltiples aristas, y sus características pueden variar dependiendo los rasgos económicos de su lugar de ocurrencia



(por ejemplo, en Europa o América Latina), lo que hace necesario conocer los vínculos entre estructura económica e informalidad. Entre más pequeña sea una unidad de producción, más difícil será establecer un mecanismo de fiscalización. Los trabajadores autónomos (equivalente a los trabajadores por cuenta propia en México) tienen una alta correlación con el crecimiento de la economía informal, al menos para el caso de muchos países del sur de Europa.

El funcionamiento de algunos modelos institucionales también tiene relevancia para el análisis del tema en cuestión. Los agentes económicos reaccionarán de forma diferente dependiendo, por ejemplo, de la estructura del

gasto, o de la configuración del modelo de seguridad social con el que se cuente (Bismarckiano o Beveridge).

Entre los elementos más relevantes para formular políticas de atención a la informalidad se encuentra el entendimiento claro del comportamiento de los agentes, lo que se puede obtener mediante estudios de enfoque microeconómico. Resultan también pertinentes los análisis costo-beneficio, para lograr incrementar los costos y reducir los beneficios de estar en la informalidad, aunque este enfoque por sí mismo es parcial y se considera pertinente tener un panorama amplio del fenómeno, como la propuesta que se muestra en la figura 3.

Figura 3. Enfoque integrado de la transición a la economía formal



Con respecto a la experiencia internacional, en la Unión Europea al parecer no ha habido una concepción integral de la informalidad y se han implementado medidas parciales para reducir los costos y elevar los beneficios por actuar en el ámbito de la formalidad. Se han aplicado políticas como el aumento en la inspección laboral, subsidios, medidas para la generación de empleos formales o la generación de empleos autónomos formales. A pesar de lo anterior, la falta de concepción integral del fenómeno pudiera llevar a que las medidas implementadas sean contradictorias con la política macroeconómica, sobre todo en tiempos de las políticas de austeridad.

Pablo Yanes

Coordinador de investigaciones en la Sede Subregional de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)

Pablo Yanes centró su presentación en las nuevas tendencias existentes para combatir la informalidad laboral en América Latina. El análisis de la informalidad está estrechamente relacionado con lo que ha ocurrido en los últimos 30 años en los mercados de trabajo y los regímenes de bienestar en la región.

Los países que históricamente tuvieron estados de bienestar más consolidados (por ejemplo, Uruguay) tienen problemáticas dife-

rentes a los países donde nunca se alcanzó un Estado de bienestar universal, como es el caso de México. La trayectoria histórica de los regímenes de bienestar impacta en las características actuales de los mercados laborales.

En América Latina, la política económica introducida entre 2000 y 2005, ha influido en elementos relacionados con el mercado de trabajo como la mejora de los salarios mínimos y la expansión de prestaciones sociales, lo que ha dado lugar a la reducción de la informalidad. En el caso de Brasil, por ejemplo, destaca la política implementada para la recuperación salarial. Y en algunos otros países del cono sur, particularmente Argentina, destacan los avances para atender el fenómeno de la informalidad en el trabajo doméstico remunerado.

Otro avance importante en algunos países de la región ha estado relacionado con las políticas de concesiones y adquisiciones del Estado. En el caso de Uruguay, por ejemplo, la intendencia de Montevideo inició un proceso de recuperación de varios edificios donde se establecieron espacios comerciales y una de las condiciones para obtener la concesión era la inscripción en la seguridad social de todos los trabajadores.

Estas experiencias ponen en evidencia la voluntad política que hay detrás de ellas y muestran que los esfuerzos no necesariamente son exclusivos de los gobiernos nacionales, sino que también deben ser emprendidos por gobiernos en el ámbito sub-nacional. En el caso mexicano existe la experiencia de medidas implementadas por el gobierno de la Ciudad de México, el Programa de Estabilidad Laboral y la emisión por parte de la Asamblea Legislativa de la ley de Proveedor Salarialmente Responsable. El primer programa implementado consiste en ir eliminando paulatinamente las contrataciones por honorarios y en la emisión de contratos laborales por un año pero con reducciones salariales para el trabajador, lo que hace menos atractivo el programa. Respecto a la ley emitida, consiste en la imposibilidad de contratar trabajadores con salarios más bajos que el salario mínimo. En este caso la crítica es que esta ley no obliga a los patrones a registrar a sus trabajadores en la seguridad social.

A la luz de la experiencia tanto de América Latina, como en México, existe todavía mucho campo de mejora en las políticas para combatir la informalidad. El contexto laboral donde se da este debate es complejo, puesto que existe un entorno de devaluación salarial, precarización de las condiciones de trabajo, y debilitamiento de la capacidad de negociación colectiva.

Se señaló como un hecho preocupante que cada vez contamos con más informalidad dentro de la formalidad, hoy puede haber expansión de la economía formal junto con expansión de la informalidad. Existen diversas modalidades de informalidad que se encuentran incluso dentro del sector público y del sector empresarial.

La economía informal se caracteriza entonces por una diversidad muy grande: ramas donde conviven formalidad e informalidad; sitios donde domina la formalidad, pero aun así cuentan con trabajadores informales y ramas completas de la economía prácticamente informales al 100% en el sentido laboral, como la agricultura, el trabajo doméstico, el transporte público y la construcción.

Ante tal escenario resulta pertinente la implementación de políticas integrales que atiendan las causas estructurales de la informalidad, que implican la toma de decisiones legislativas para avanzar por ejemplo hacia la ratificación del Convenio 189 de la OIT sobre los trabajadores domésticos, y otras políticas públicas para fortalecer la inspección laboral y la mejora salarial. En la medida que se tengan salarios bajos existirán menores incentivos para exigir formalidad en la relación de trabajo.

La política integral que se necesita, se relaciona con transformaciones estructurales del tejido productivo, no basta con políticas y programas aislados. Además, se requiere nueva conceptualización del régimen de seguridad social que permita determinar los derechos a los que deberían tener acceso todas las personas, no por su condición laboral, sino por su calidad de ciudadanos y cuáles son los derechos propios del mundo del trabajo.

Paolo Falco

Economista de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE)

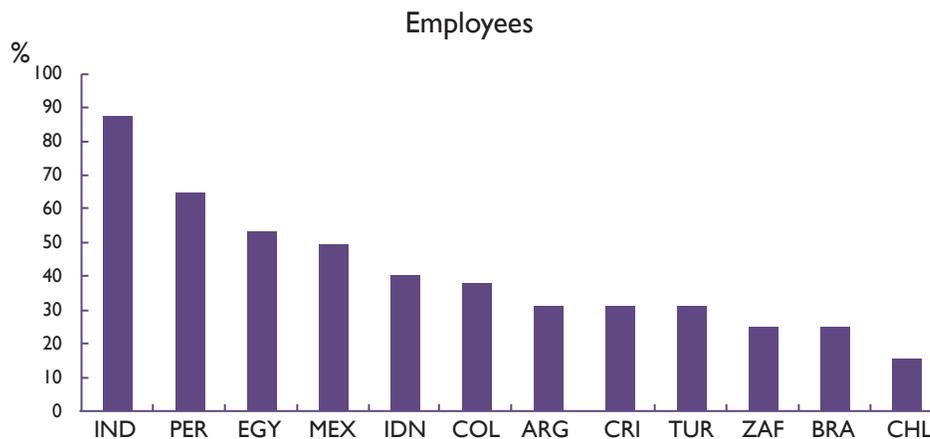
El especialista Paolo Falco señaló que la informalidad es importante por razones de equidad y eficiencia. En cuanto a la equidad, los trabajadores informales tienen mayores riesgos y menores posibilidades de desarrollo que los formales. En cuanto a la eficiencia, las empresas informales tienden a ser menos productivas frente a unidades económicas formales e invierten menos en capacitación para sus trabajadores.

Resulta complejo determinar los efectos que tiene la informalidad en la calidad del empleo, porque este fenómeno es heterogé-

neo. Según datos de la OCDE, existe una tasa de informalidad del 50% para los trabajadores subordinados en México (los trabajadores por cuenta propia se excluyen en esta medición por

ser informales casi en 100%). La tasa mexicana es alta, pero en la comparativa internacional se ubica por debajo de algunos casos latinoamericanos como el de Perú (ver gráfica 3).

Gráfica 3. Porcentaje de personas empleadas que trabajan en la informalidad (15-64 años). Año 2014 o el último año disponible



Fuente: OCDE

Respecto a las características de los trabajadores informales, con datos de economías emergentes, se observa que la proporción de mujeres en la informalidad es ligeramente mayor a la de los hombres, esta condición se concentra también entre los jóvenes y los adultos mayores, y entre quienes tienen las competencias más bajas. En el caso mexicano, la diferencia entre hombres y mujeres no parece ser muy relevante, mientras que la concentración de la informalidad en los grupos de edad vulnerables, así como entre las personas con niveles bajos de competencia, sí se replica para nuestro país.

En relación con la calidad de los empleos informales, con base a un marco desarrollado por la OCDE, se analizan las dimensiones de calidad de los ingresos (que considera tanto el nivel salarial como aspectos distributivos del mismo), inseguridad laboral (riesgo de perder el empleo o riesgo de caer en un nivel de ingresos por debajo del nivel de subsistencia) y calidad del ambiente de trabajo (mide el bienestar de los trabajadores en su trabajo, en el caso de las economías emergentes se considera la cantidad de horas trabajadas). Con esta metodología se encuentra que los trabajos informales en promedio son peores que los trabajos formales. Tienen menor calidad de los ingresos, más inseguridad laboral y una muy baja calidad del trabajo.

Mediante un análisis de datos panel, se observa que, en promedio, cuando los trabajadores pasan de un trabajo formal a uno informal pierden, mientras que los que se formalizan ganan. Esto se debe a los cambios en los ingresos, aunque son datos promedio porque debido a la heterogeneidad del sector, estas relaciones no se cumplen en todos los casos. Por otra parte, se observa que, en las transiciones entre informalidad y formalidad, cuando un trabajador comienza su carrera en actividades informales, tiene una menor probabilidad de moverse hacia actividades formales. Del mismo modo, cuando logra transitar a la formalidad, presenta una mayor probabilidad de incorporarse a trabajos precarios y de volver a las actividades informales.

Como propuestas de política pública, el especialista de la OCDE señaló la pertinencia de reducir los costos y aumentar los beneficios de ser formal, en los que México ha avanzado. Se indicó también la relevancia de fortalecer los mecanismos de aplicación de la ley, por lo que sería importante focalizar los esfuerzos en robustecer los mecanismos de inspección laboral en los sectores que tienen mayor probabilidad de ser informales.



Programa del seminario

Panel 1

Situación actual de la informalidad en México.

Objetivo: ofrecer un diagnóstico de la actividad económica informal, su dinámica en los mercados de trabajo y de bienes y servicios y sus efectos sobre la hacienda pública y la seguridad social.

Horario:	9:00 a 10:30 hrs.	
Panelistas:	Norma Samaniego Breach	Nuevo curso de desarrollo- UNAM
	Rodrigo Negrete Prieto	INEGI
	Jesúsvaldo Martínez Soria	IBD-Senado
Moderador:	Clemente Ruiz Durán	

Panel 2

Decisiones legislativas y políticas públicas para reducir la informalidad en México.

Objetivo: reflexionar sobre el diseño y las implicaciones de las decisiones de política pública que se han tomado en los últimos años para reducir la informalidad.

Horario:	10:45 a 12:15 hrs.	
Panelistas:	Francisco Javier Arias Vázquez	U. de Política de Ingresos Tributarios, SHCP
	Rafael Adrián Avante Juárez	Subsecretario del Trabajo, STPS
	Clemente Ruiz Durán	Facultad de Economía, UNAM
Moderador:	Alejandro Encinas Nájera	

Panel 3

Tendencias y políticas recientes en el ámbito internacional en materia de informalidad.

Objetivo: debatir sobre las mejores prácticas internacionales en el diseño e instrumentación de políticas públicas para reducir la informalidad y las recomendaciones de los organismos internacionales.

Horario:	12:30 a 14:00 hrs.	
Panelistas:	Santos Ruesga	Universidad Autónoma de Madrid
	Pablo Yanes	Cepal
	Paolo Falco	OCDE
Moderador:	Gerardo Esquivel Hernández	



APORTES al debate parlamentario 5
Decisiones legislativas y políticas públicas para la reducción de la informalidad

DR© INSTITUTO BELISARIO DOMÍNGUEZ, SENADO DE LA REPÚBLICA
Donceles 14, Colonia Centro, Delegación Cuauhtémoc, 06020 Ciudad de México
Distribución gratuita. Impreso en México

APORTES al debate parlamentario es un documento de memoria que sintetiza las principales contribuciones y posiciones presentadas por los participantes de los foros, seminarios y eventos de discusión académica convocados por el Instituto Belisario Domínguez (IBD) y que abordan temas relevantes para el Senado de la República. El trabajo de síntesis se lleva a cabo en la Dirección General de Investigación Estratégica del IBD.

La responsabilidad de la integración, redacción, corrección y supervisión de contenidos es de Gabriela Cabestany Ruiz y Jesuswaldo Martínez Soria; quienes agradecen la asistencia en la recopilación de contenidos a Adriana Vargas Flores, Cristina Linares Pavón, Cristian Ballardo Hernández y Francisco Rodríguez Padrón. Diseño y formación Lizbeth Saraí Orozco N.

La síntesis realizada en este documento es responsabilidad de los autores de su elaboración, quien(es) han buscado reflejar las posiciones y opiniones de los panelistas participantes en el evento reseñado. Ni la síntesis, ni las opiniones de los panelistas reflejan necesariamente los puntos de vista del Instituto Belisario Domínguez o del Senado de la República.

Cómo citar esta memoria:

Cabestany Ruiz, Gabriela y Martínez Soria, Jesuswaldo (2017). "Decisiones legislativas y políticas públicas para la reducción de la informalidad". Celebrado el 29 de septiembre de 2016. Serie: Aportes al debate parlamentario, No. 5. Instituto Belisario Domínguez. Senado de la República. México.

SENADO DE LA REPÚBLICA INSTITUTO BELISARIO DOMÍNGUEZ

COMITÉ DIRECTIVO

Sen. Miguel Barbosa Huerta
Presidente

Sen. Roberto Albores Gleason
Secretario

Sen. Daniel Ávila Ruiz
Secretario

Sen. Benjamín Robles Montoya
Secretario

Gerardo Esquivel Hernández
Coordinación Ejecutiva de Investigación

Alejandro Encinas Nájera
Dirección General
de Investigación Estratégica

Jesuswaldo Martínez Soria
Gabriela Cabestany Ruiz
Área de Desarrollo Económico y Sustentabilidad

El Instituto Belisario Domínguez (IBD) es un órgano especializado en investigaciones legislativas aplicadas. Contribuye a profesionalizar el quehacer legislativo y a que la ciudadanía disponga de información que le permita conocer y examinar los trabajos del Senado. Así, ayuda a fortalecer la calidad de la democracia en México.