



Instituto
Belisario Domínguez
Senado de la República

**Estudio denominado “Decisiones legislativas y políticas públicas para la
reducción de la informalidad”**

Autor: Clemente Ruiz Durán

En este documento se exponen resultados del trabajo de investigación realizado por el autor firmante. El trabajo se encuentra en proceso de dictaminación y/o publicación. Favor de no citar. Las opiniones expresadas en este documento son responsabilidad exclusiva del autor y no representan, necesariamente, los puntos de vista del Instituto Belisario Domínguez o del Senado de la República.

INFORMALIDAD. POLÍTICAS DE FOCALIZACIÓN Y REQUERIMIENTOS ESTRUCTURALES

Clemente Ruiz Durán

Introducción

Uno de los problemas fundamentales de la economía mexicana proviene de la prevalencia de un amplio sector informal que afecta negativamente la productividad de la economía, reduce el potencial de crecimiento y exacerba la desigualdad, lo que conlleva a mayores tensiones sociales.

El debate de la informalidad ha estado presente desde los años setenta del siglo pasado, cuando se formaliza el término como elemento analítico; en el anexo 1 se hace un breve recuento del debate en torno al estudio de la informalidad y cómo estas reflexiones han modificado el debate, las mediciones y las políticas para atender la informalidad. El presente estudio se enfoca, en primer lugar, en medir los efectos que la informalidad tiene sobre la economía; posteriormente se analizan las diversas políticas que se han seguido para acotar la informalidad, y finalmente se hacen algunas recomendaciones para combatirla. Los límites del análisis de este trabajo se establecen haciendo uso de la metodología desarrollada por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) sobre las actividades que son consideradas informales; sin embargo, algunas actividades no se analizarán dada la dificultad para contar con información estadística.

De esta forma, la cobertura del análisis se realiza en torno a las actividades especificadas en el cuadro 1, incluyendo aquellas referentes al trabajo no económico. En el caso del trabajo económico, se analiza al sector formal de agricultura de subsistencia, al sector informal no vinculado a la piratería, y se excluye a la piratería y el tráfico de personas, droga y armas. En lo que se refiere a las transferencias, no se consideran las que se derivan de mendicidad robo, secuestro y extorsión. Por último, de acuerdo con su status jurídico, no se analizan aquellas actividades consideradas como actividades ilegales.

Cuadro 1. Sistema de Cuentas Nacionales: ubicación del dominio (frontera) de la producción en el marco de la actividad humana

Trabajo No Económico	Trabajo Económico = ocupación	Transferencias	Status Jurídico
Trabajo Doméstico No Remunerado	Sector formal Agricultura de autosubsistencia	Pensiones Jubilaciones Remesas	Bienes y servicios legales/ actividades realizadas en conformidad con el código civil
	Sector informal no vinculado a la piratería	Mendicidad	Bienes y Servicios legales/ actividades realizadas en conformidad con el código legal
Trabajo Comunitario No Remunerado	Piratería Tráfico de personas, droga y armas	Robo, secuestro y extorsión	Bienes y servicios legales/Actividades viltatorias del código civil
Servicios	Producción de bienes y servicios	Transferencias	Bienes y acciones ilegales (violatorios del código penal)
Formas de sustento			

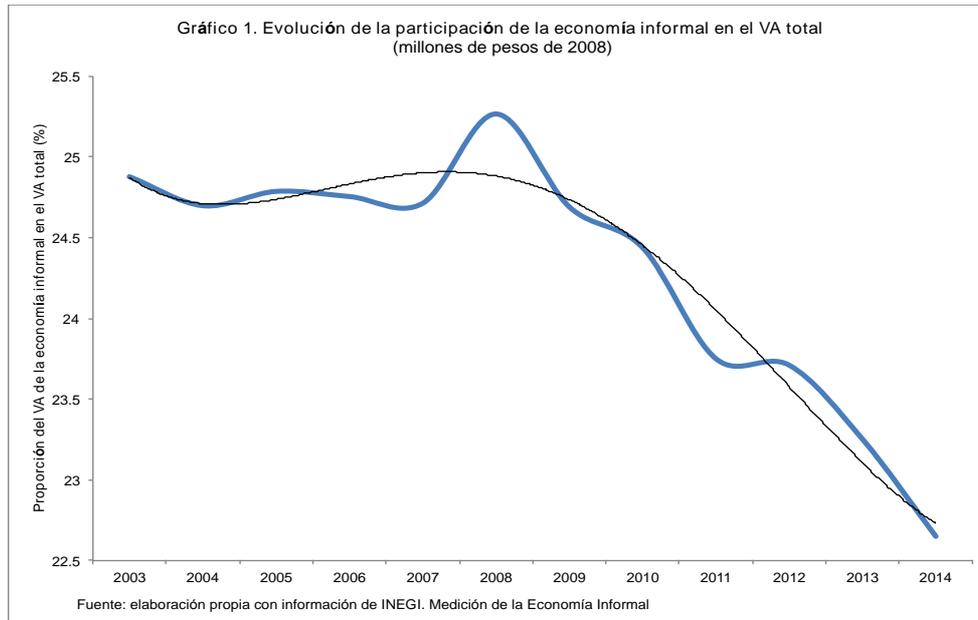
Fuente: Negrete, R. (2011). El concepto estadístico de informalidad y su integración bajo el esquema del Grupo de Delhi. Realidad, Datos y Espacio. Revista Internacional de Estadística y Geografía Vol. 2. Núm. 3.

I. Efectos sobre la producción, el empleo y la productividad.

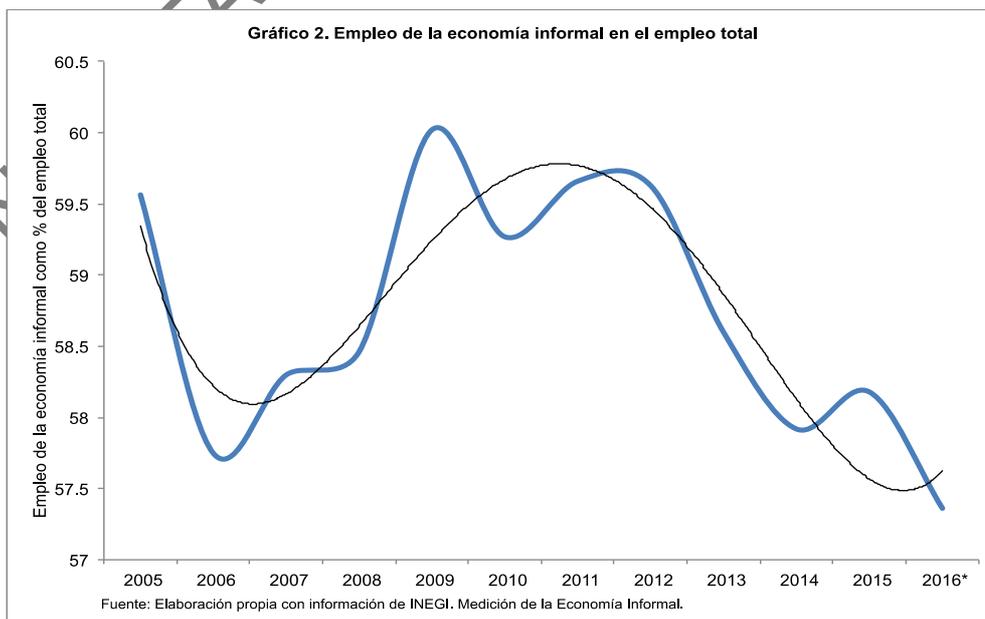
Uno de los problemas estructurales básicos de la economía mexicana ha sido la prevalencia del sector informal, lo que deriva de la falta de políticas encaminadas a transformar el sector productivo y el marco institucional de las relaciones laborales. El enfoque de la administración 2012-2018 ha sido el de la focalización en subgrupos de informales, estrategia que ha sido insuficiente para reducir la informalidad, la cual es hoy por hoy la principal fuente de empleo dentro de la economía.

El principal problema que enfrenta la informalidad es la baja generación de valor agregado, lo cual está vinculado a una estructura productiva fundamentada en micro y pequeñas empresas, mismas que no pueden remontar hacia nuevas plataformas de producción y que se encuentran entrampadas en esquemas tradicionales de producción, situación que les ha llevado a perder participación en la generación de valor agregado. En el período 2003 a 2014, **el peso de la economía informal en la generación del valor agregado total pasó de 24.9% a 22.6%**. deterioro que proviene de la caída en la generación de valor agregado

en el segmento de pequeña minería y en los servicios de alojamiento temporal y de preparación de alimentos y bebidas. Esta caída contrasta con el crecimiento del **empleo informal** en el mismo período, lo que ha llevado a que el valor agregado por persona ocupada se reduzca de manera dramática y, a su vez, se refleje en el deterioro de la distribución del ingreso.

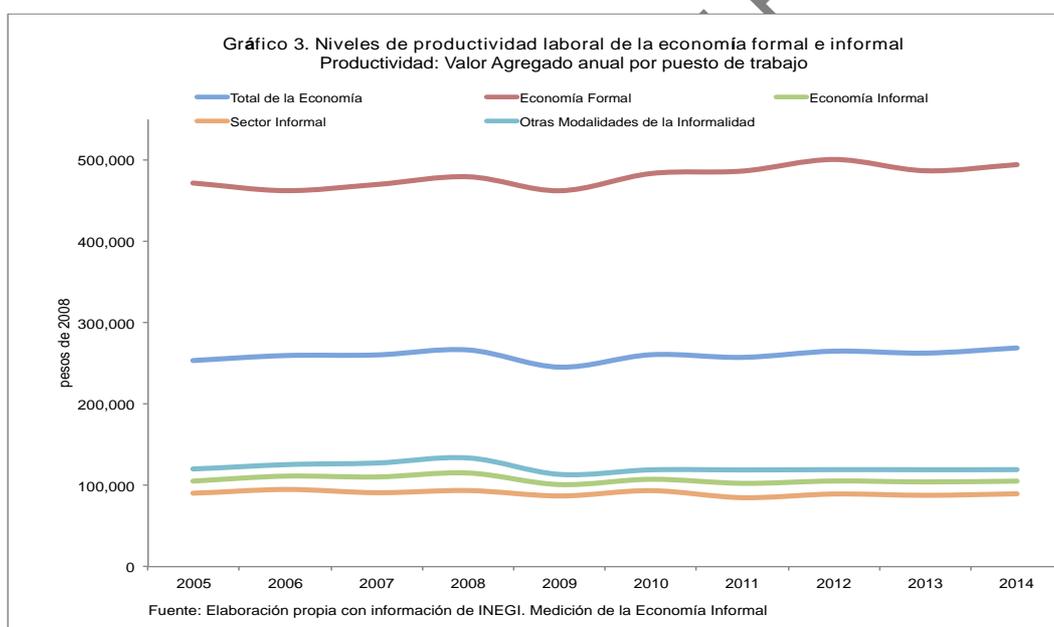


Esta situación contrasta con lo que ha acontecido en **materia de empleo, ya que** en el primer trimestre de 2017 la economía informal aportó 29.7 millones de empleos (57.2% del total), en tanto que la economía formal sólo contribuyó con 22.2 millones de empleos (42.8% del total).



Estas tendencias inversas – menor valor agregado y mayor empleo en el sector informal, han agudizado el deterioro de los ingresos del sector informal y, con ello, la mala distribución del ingreso. Debe reflexionarse en el hecho que alrededor del 25% del valor agregado lo genera el 57.2% del total de los puestos de trabajo, mientras que 42.8% de los puestos de trabajo generan un poco más del 75% del Producto Interno Bruto (PIB). Esto muestra la dramática situación de las unidades productoras del sector informal, que generan un muy bajo valor agregado.

En la gráfica 3 se muestran las disparidades de productividad entre la economía formal y la informal. El resultado de estos diferenciales en la productividad es que el conjunto de la economía se ve afectado, ya que la baja productividad de la economía informal empuja a la baja la productividad media de la economía.



II. Cambio estructural o focalización el dilema de la política pública

La referencia básica para desagregar el problema de la informalidad en México parte de la información proporcionada por la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE). En este caso, se ha llegado a un consenso entre la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y expertos internacionales en cuanto a que el concepto de informalidad tiene dos dimensiones:

- La primera se refiere al tipo o naturaleza de la unidad económica. Cuando la unidad económica se dedica a la producción de bienes y/o servicios para el mercado, operando a partir de los recursos de un hogar y sin llevar los registros contables básicos, se puede hablar de Sector Informal, de negocios en pequeña escala no registrados y de empleo vinculado a dicho sector.
- La segunda dimensión es una perspectiva laboral y se refiere a todo trabajo que se esté realizando sin contar con el amparo del marco legal o institucional, sin importar que la unidad económica que utiliza sus servicios son empresas o negocios no registrados de los hogares o empresas formales; en este sentido, se puede hablar de “empleo informal”.

Para integrar ambas dimensiones se hace uso de un esquema denominado matriz Hussmanns, que implica un algoritmo en donde el enfoque de unidad económica aplica a las modalidades de trabajo independiente (empleadores y trabajadores por su cuenta) mientras que el enfoque laboral es el que aplica a modalidades de trabajo dependiente, tales como el trabajo asalariado. A continuación, se muestran los datos al primer trimestre de 2017, en donde se muestra que la informalidad está constituida por 29.7 millones de trabajadores, que representan el 57.2% de la población ocupada. Este total corresponde a 14.2 millones de trabajadores en el sector informal, 2.4 millones realizando trabajo doméstico remunerado, 7.4 millones en empresas, gobierno e instituciones y 5.8 millones dentro del sector agropecuario, tal como puede observarse en el cuadro 2.

Cuadro 2. Población ocupada bajo el esquema de la Matriz Hussmanns (2017-I)
(miles 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										
	Informal	Formal	Informal	Formal	Informal	Formal	Informal	Formal	Informal	Formal	Informal	Formal	
Sector informal	4,035		759		970		7,475		915		14,155		14,155
Trabajo doméstico remunerado	2,332	39	17	0							2,349	39	2,388
Empresas, Gobierno e Instituciones	5,842	18,537	918	198		1,077		1,601	607		7,367	21,413	28,780
Ámbito agropecuario	2,476	367	150	22		368	2,324		830		5,780	757	6,537
Subtotal	14,685	18,943	1,844	220	970	1,445	9,799	1,601	2,351		29,650	22,209	0
Total	33,628		2,064		2,416		11,400		2,351				51,860

Fuente: INEGI. ENOE, primer trimestre 2017.

Como se puede corroborar en la matriz Hussmanns, el problema es esencialmente estructural: se requiere de una transformación productiva e

institucional que permita enfrentar el problema de la informalidad, que se concentra en trabajadores asalariados (49.5% del total) y por cuenta propia (33.1%).

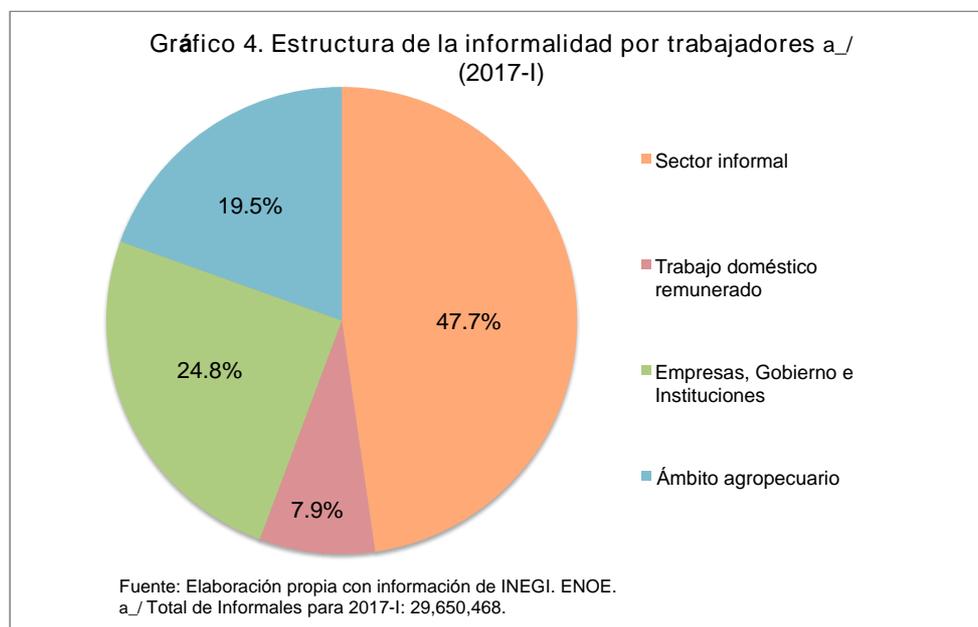
El caso de los asalariados se explica por una estructura empresarial dominada por micro y pequeñas empresas que crean bajo valor agregado, lo que les impide generar estructuras salariales para acceder a la formalidad. Esta situación se replica en el caso agropecuario, donde subsisten estructuras de empleo temporal y pequeñas unidades productivas, así como otras asociadas a actividades ilegales. Otro problema no resuelto en este segmento es el del trabajo doméstico, respecto al cual no se ha logrado hacer un planteamiento institucional que garantice la formalidad a este grupo de trabajadores.

A lo anterior, se suma un desorden administrativo en las estructuras gubernamentales, que contratan a parte de los empleados sin dotarlos de seguridad social, lo cual muestra la debilidad institucional del Estado para garantizar este derecho básico a la población trabajadora del sector público. Por otra parte, los asalariados en el sector informal y los trabajadores por cuenta propia constituyen una gama muy amplia, que incluye a profesionistas independientes, trabajadores ocasionales y todos aquellos que no logran generar un ingreso suficiente para formalizarse.

La administración del Presidente Peña Nieto para el periodo 2012 a 2018, optó por focalizar el combate a la informalidad, en vez de establecer una estrategia para enfrentar la informalidad de forma integral. Los mecanismos de focalización fueron diversos:

- En la **perspectiva fiscal**, se fijó la meta a partir de la población total ocupada en el sector informal, según se contabiliza en la matriz Hussmanns, es decir, 14,1 millones de personas;
- Las **autoridades laborales** establecen metas de inspección en el trabajo a partir del agregado de empresas, gobierno e instituciones, que de acuerdo con la matriz de Hussmanns ascienden a 7,2 millones de personas; y
- Finalmente, las **autoridades de la seguridad social** no utilizan la matriz Hussmanns como referencia para definir sus objetivos de fiscalización, sino que fijan metas anuales de recaudación para elevar sus ingresos; así, para 2013 la

meta fue de 206 mil millones de pesos (3.5 % del PIB), para 2014 de alrededor de 222 mil millones (3.9% del PIB), para 2015 de 237 mil millones (3.7% del PIB) y para 2016 de 258 mil millones de pesos (3.1% del PIB).



A. Informalidad fiscal y la estrategia para reducirla

El Sistema de Administración Tributaria (SAT) ha diseñado una metodología para determinar las metas de reducción de la informalidad de forma anual. Con este fin, toma como base la población ocupada clasificada bajo el esquema de la matriz Husmanns, contabilizada utilizando la información que publica trimestralmente el INEGI a partir de la ENOE. Para ejemplificar este procedimiento, se describe la forma como se fijó la población objetivo de 2016: en primer lugar, se tomó la población ocupada en el sector informal al tercer trimestre de 2015, que alcanzó la cifra de 13,88,840, como se ve en el cuadro 3.

Cuadro 3. Población ocupada clasificada bajo el esquema de la Matriz Husmanns (2015-III)
(miles 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		Informal	Formal	Informal	Formal	Informal	Formal	Informal	Formal	
	Informal	Formal	Informal	Formal	Informal	Formal	Informal	Formal	Informal	Formal	Informal	Formal	
Sector informal	3,886		784		887		7,271		1,054		13,881		13,881
Trabajo doméstico remunerado	2,287	61	32	0							2,319	61	2,380
Empresas, Gobierno e Instituciones	5,487	17,883	929	223		986		1,550	621		7,036	20,642	27,678
Ámbito agropecuario	2,234	338	133	10		362	2,625		1,093		6,084	710	6,795
Subtotal	13,894	18,282	1,877	233	887	1,348	9,895	1,550	2,768		29,321	21,414	
Total	32,176		2,110		2,235		11,445		2,768				50,735

Fuente: INEGI. ENOE tercer trimestre de 2015.

A partir de este agregado, se desglosaron a nivel estatal las metas de reducción de la informalidad, a partir de la distribución por estado de la población ocupada en el sector informal; manteniendo estas proporciones, se obtuvieron las metas de trabajadores para cada entidad federativa durante 2016, haciendo coincidir la meta nacional en un millón de trabajadores, tal como puede observarse en el cuadro 4:

Cuadro 4. SAT: Metas Estatales de Reducción de la Informalidad

Entidad Federativa	Informalidad	Proporción	Meta
Aguscalientes	118,806	0.008559	8,559
Baja California	314,239	0.022637	22,637
Baja California Sur	64,924	0.004677	4,677
Campeche	102,404	0.007377	7,377
Coahuila	246,571	0.017763	17,763
Colima	65,309	0.004705	4,705
Chiapas	454,348	0.032731	32,731
Chihuahua	260,240	0.018747	18,747
Ciudad de México	1,238,243	0.089201	89,201
Durango	176,944	0.012747	12,747
Guanajuato	641,279	0.046197	46,197
Guerrero	446,341	0.032154	32,154
Hidalgo	452,860	0.032623	32,623
Jalisco	775,860	0.055892	55,892
México	2,490,638	0.179422	179,421
Michoacán	625,543	0.045063	45,063
Morelos	284,669	0.020507	20,507
Nayarit	131,102	0.009444	9,444
Nuevo León	479,970	0.034576	34,576
Oaxaca	552,378	0.039792	39,792
Puebla	759,036	0.054680	54,680
Querétaro	150,097	0.010813	10,813
Quintana Roo	150,974	0.010876	10,876
San Luis Potosí	255,347	0.018395	18,395
Sinaloa	278,730	0.020079	20,079
Sonora	275,897	0.019875	19,875
Tabasco	298,046	0.021471	21,471
Tamaulipas	328,213	0.023644	23,644
Tlaxcala	212,036	0.015275	15,275
Veracruz	796,768	0.057398	57,398
Yucatán	315,902	0.022757	22,757
Zacatecas	137,766	0.009924	9,924
Total	13,881,480	1.000000	1,000,000

Fuente: SAT. 2016.

A.1. Políticas de las autoridades hacendarias para promover la formalidad.

La estrategia para reducir la informalidad fiscal ha estado sustentada en dos decretos. Con el primero (DOF 10/09/2014) se estableció el Régimen de Incorporación Fiscal (RIF), que otorga beneficios fiscales para fomentar la incorporación, mientras que con el segundo (DOF 11/03/2015) se amplían los beneficios a los contribuyentes que adopten este régimen.

Las acciones para abatir la informalidad fiscal se han agrupado en la estrategia **Crezcamos Juntos**, que pretende impulsar la economía de las familias mexicanas integrándolas a la formalidad, donde los participantes ingresan a través del RIF sin pagar impuestos durante el primer año de operación del negocio y con importantes descuentos, que gradualmente se reducen, durante nueve años más. Adicionalmente, los contribuyentes pueden inscribirse a los servicios médicos y de seguridad social del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), iniciar ahorros para tener un crédito hipotecario del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT) o de Sociedad Hipotecaria Federal, así como solicitar créditos para su negocio con Nacional Financiera y el Instituto Nacional del Emprendedor (véase cuadro 5).

A.2 Midiendo los efectos de la estrategia Crezcamos Juntos.

Cuadro 5. Incentivos por Institución para incorporarse al RIF

Institución	Incentivo Económico o de capacitación
Nacional Financiera SNC	Créditos a través de la red de intermediarios de Nacional Financiera
Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros SNC (BANSEFI)	Educación Financiera y Productos y Servicios Financieros
Servicio de Administración Tributaria (SAT)	1. Capacitación Fiscal a las entidades federativas que se coordinen con la Federación para administrar el RIF; 2. Conferencias y talleres a instituciones públicas y privadas y programa de acompañamiento a diversas Cámaras y agrupaciones que concentran a contribuyentes del RIF; 3. Eventos de capacitación colectiva para el público en general y programas de educación fiscal con universidades que impartan materias dirigidas a emprendedores, incubadoras de empresas, y personas que realicen únicamente actividades empresariales que pueden incorporarse al RIF
Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP)	Estímulo de IVA e IEPS de sus operaciones con el público en general otorgados a través del artículo 23 de LIF
Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS)	Facilidades para el pago de las cuotas obrero patronales a las personas físicas que tributan en el RIF y a sus trabajadores
Sociedad Hipotecaria Federal	Créditos a la vivienda, construcción, adquisición y mejora de la vivienda de interés social a través de entidades financieras
Instituto del Fondo Nacional para el Consumo de los Trabajadores (FONACOT)	Créditos financieros para al adquisición de y bienes y servicios
Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT)	Afiliación al INFONAVIT de autoempleados del RIF y trabajadores de contribuyentes del RIF para obtener un crédito hipotecario para la adquisición de vivienda y refinanciamiento
Instituto Nacional del Emprendedor (INADEM)	Apoyos para mejorar el desempeño de los negocios de emprendedores y micro empresas que se integren al RIF, a través de su inclusión en condiciones preferenciales

Fuente: SHCP.

Los principales efectos de la estrategia hacendaria se pueden resumir en los siguientes resultados:

- a. El número de contribuyentes se incrementó en 9.9 millones de personas entre diciembre de 2013 y diciembre de 2015.

- b. Los contribuyentes provenientes de personas físicas fueron los que más aumentaron en el mismo lapso, pasando de 14.3 a 19.9 millones, es decir, 5.6 millones adicionales.
- c. En segundo lugar, los trabajadores asalariados pasaron de 25.7 millones a 29.9 millones, representando un aumento de 4.2 millones.
- d. Se logró que las personas morales crecieran en 200 mil, pasando de 1.6 a 1.8 millones de unidades empresariales.
- e. Este esfuerzo de formalización contribuyó a que los ingresos tributarios como proporción del PIB crecieran del 8.4% en 2012 a 13% en 2015.

B. Informalidad laboral y estrategia para reducir la informalidad: la estrategia de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social

En 2013 la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS) estableció el **Programa para la Formalización del Empleo** con el objetivo de reducir el número de trabajadores en la informalidad, a través de promover la incorporación a la seguridad social, principalmente en empresas formales medianas y grandes. Con este fin se establecieron ciertas acciones para fomentar la formalidad: mediante la coordinación interinstitucional entre el IMSS, la STPS, las autoridades laborales de las entidades federativas, y con la participación de las cámaras empresariales, se establecieron acciones de concertación para que los patrones registren a sus trabajadores asalariados subordinados que no estén inscritos al IMSS. Asimismo, el programa promueve el aseguramiento voluntario al Régimen Obligatorio del IMSS conforme al artículo 13 de la Ley del Seguro Social, entre otros de: los trabajadores en industrias familiares y los independientes, como profesionales, comerciantes en pequeño, artesanos y demás trabajadores no asalariados; los trabajadores domésticos; los ejidatarios, comuneros, colonos y pequeños propietarios; los patrones personas físicas con trabajadores asegurados a su servicio; y los trabajadores al servicio de las administraciones públicas de la Federación, entidades federativas y municipios que estén excluidas o no comprendidas en otras leyes o decretos como sujetos de seguridad social. Para lograr que estos acuerdos se cumplan se ha buscado **fortalecer la inspección laboral.**

Otra línea de acción que se ha decidido instrumentar es el **condicionamiento de las adquisiciones gubernamentales**, de manera que los contratos de obra pública, así como el otorgamiento o renovación de concesiones, licencias y permisos federales, estatales y municipales para la realización de actividades económicas (telecomunicaciones, minería, energía, servicios financieros, autotransporte de carga y pasajeros, distribución y comercialización de combustibles) se sujeten al cumplimiento de los derechos laborales que establece la Ley Federal del Trabajo.

El mecanismo para fijar sus metas anuales de reducción de la informalidad es a través de la matriz Hussmanns, de la cual se obtienen los asalariados informales en empresas formales, que para 2015 fueron 6,377,812 (promedio trimestral), es decir, el 22% del total de asalariados en empresas formales. De ellos, una quinta parte estaba en empresas medianas y grandes (de más de 50 trabajadores). Una vez realizada esta estimación se desagregan los sectores en que se encuentran los asalariados informales en empresas del sector formal de 51 y más trabajadores, tal como puede observarse en el cuadro 6.

Cuadro 6. Asalariados Informales en empresas formales de 51 y más trabajadores

Sector de Actividad Económica	Asalariados	Participación
Gobierno y Organismos Internacionales	375,319	27.2%
Servicios Educativos, de Salud y Asistencia Social	272,274	19.7%
Comercio	165,390	12.0%
Industria Manufacturera	145,129	10.5%
Servicios Profesionales, Financieros y Corporativos	141,557	10.3%
Construcción	90,377	6.5%
Transportes, Comunicaciones, Correo y Almacenamiento	66,943	4.9%
Servicios de Esparcimiento, Culturales, Deportivos y otros	49,019	3.6%
Restaurantes y Servicios de Alojamiento	24,889	1.8%
Industria Extractiva y de la Electricidad	19,643	1.4%
No Especificado	29,331	2.1%
Total	1,379,871	100%

Fuente: INEGI, ENOE. STPS

Con el fin de focalizar adecuadamente el Programa de Formalización, se identifican los subsectores de actividad que concentran el trabajo asalariado informal dentro de empresas de 51 y más trabajadores. Como se aprecia en el cuadro 7, para 2015 sólo once actividades concentraron más del 58% de estos asalariados.

Cuadro 7. Asalariados Informales en empresas del sector formal de 51 y más trabajadores

Subsector de Actividad Económica	Asalariados	Participación
Administración Pública Municipal	220,830	16.0%
Escuelas de Educación Básica, Media y Especial del Sector Público	112,114	8.1%
Comercio al por Menor en Tiendas de Autoservicio y Departamentales	83,785	6.1%
Administración Pública Estatal	78,456	5.7%
Administración Pública Federal	74,405	5.4%
Construcción de Obras de Ingeniería Civil u Obra Pesada	59,689	4.3%
Hospitales del Sector Público	51,498	3.7%
Servicios Médicos de Consulta Externa y Servicios Relacionados del Sector Público	35,795	2.6%
Servicios de Limpieza y de Instalación y Mantenimiento de Áreas Verdes	32,870	2.4%
Compañías de Fianzas, Seguros y Pensiones	28,358	2.1%
Escuelas de Educación Superior Pertenecientes al Sector Público	25,962	1.9%
Total	803,764	58.2%

Fuente: INEGI, ENOE. STPS

Ahora bien, en las 32 entidades federativas, la Administración Pública Municipal se sitúa dentro de las diez actividades económicas con mayor incidencia de informalidad en los asalariados en empresas del sector formal, como se observa en el cuadro 8.

Cuadro 8. Entidades federativas ubicadas en las primeras 10 posiciones de mayor incidencia de asalariados informales en empresas del sector formal de 51 y más trabajadores

Subsector de Actividad Económica	Número de Entidades
Administración Pública Municipal	32
Escuelas de Educación Básica, Media y Especial del Sector Público	31
Comercio al por Menor en Tiendas de Autoservicio y Departamentales	30
Administración Pública Estatal	31
Administración Pública Federal	29
Construcción de Obras de Ingeniería Civil u Obra Pesada	27
Hospitales del Sector Público	28
Servicios Médicos de Consulta Externa y Servicios Relacionados del Sector Público	17
Servicios de Limpieza y de Instalación y Mantenimiento de Áreas Verdes	5
Compañías de Fianzas, Seguros y Pensiones	4
Escuelas de Educación Superior Pertenecientes al Sector Público	11

Fuente: INEGI, ENOE. STPS

El Programa Nacional de Promoción de la Formalidad 2016 estableció como meta para transitar de la informalidad a la formalidad a 400,000 mil asalariados informales que trabajan en empresas formales.

Con el fin de cumplir con la meta nacional, se determinó una meta por entidad federativa de acuerdo con los resultados promedio de 2015 de la ENOE, la cual se calculó según el siguiente procedimiento:

1) Con base en el promedio trimestral para 2015 de asalariados informales en empresas del sector formal de 51 y más trabajadores, se calculó la participación de la entidad federativa en el total nacional (1,379,871).

2) Se calculó la participación porcentual por entidad respecto al total nacional de la generación de puestos de trabajo asegurados al IMSS (644,446).

3) Se calculó la meta estatal ponderando con idéntico peso (50%) los dos porcentajes de participación en trabajo asalariado informal y generación de empleo. El resultado se multiplicó por la meta nacional de 400 mil. Para las entidades federativas en las que la generación de empleo asegurado al IMSS en 2015 fue negativa, este valor se asumió como “cero”.

Cuadro 9. Estimación de la Meta 2016 para la Formalización del Empleo por entidad federativa en empresas formales de 51 y más trabajadores (promedio 2015)

Entidad Federativa	Trabajadores Asalariados Informales	Participación (%)	Puestos de Trabajo Asegurados al IMSS	Participación %	Meta de Reducción 2016	Reducción 2016 (%)	Trabajadores Asalariados Informales 2016
Aguascalientes	10,182	0.7%	14,705	2.3%	5,889	57.8%	4,293
Baja California	33,180	2.4%	37,238	5.8%	15,958	48.1%	17,222
Baja California Sur	11,110	0.8%	12,096	1.9%	5,231	47.1%	5,879
Campeche	13,216	1.0%	-8,576	-1.3%	1,868	14.1%	11,348
Coahuila	25,543	1.9%	28,692	4.5%	12,293	48.1%	13,250
Colima	10,160	0.7%	717	0.1%	1,653	16.3%	8,507
Chiapas	63,693	4.6%	3,390	0.5%	10,028	15.7%	53,665
Chihuahua	28,061	2.0%	46,962	7.3%	18,177	64.8%	9,884
Distrito Federal	146,716	10.6%	109,269	17.0%	53,802	36.7%	92,914
Durango	27,417	2.0%	4,363	0.7%	5,195	18.9%	22,222
Guanajuato	65,419	4.7%	33,741	5.2%	19,456	29.7%	45,963
Guerrero	47,328	3.4%	27	0.0%	6,697	14.2%	40,631
Hidalgo	47,369	3.4%	4,301	0.7%	7,996	16.9%	39,373
Jalisco	74,416	5.4%	71,915	11.2%	32,280	43.4%	42,136
México	189,408	13.7%	55,376	8.6%	43,527	23.0%	145,881
Michoacán	38,499	2.8%	14,208	2.2%	9,741	25.3%	28,758
Morelos	16,771	1.2%	2,157	0.3%	3,023	18.0%	13,748
Nayarit	21,672	1.6%	4,527	0.7%	4,433	20.5%	17,239
Nuevo León	56,996	4.1%	60,949	9.5%	26,500	46.5%	30,496
Oaxaca	48,491	3.5%	4,337	0.7%	8,166	16.8%	40,325
Puebla	95,216	6.9%	22,235	3.5%	20,186	21.2%	75,030
Querétaro	16,320	1.2%	26,354	4.1%	10,282	63.0%	6,038
Quintana Roo	25,114	1.8%	24,012	3.7%	10,816	43.1%	14,298
San Luis Potosí	23,442	1.7%	16,977	2.6%	8,451	36.1%	14,991
Sinaloa	35,809	2.6%	29,182	4.5%	13,892	38.8%	21,917
Sonora	29,933	2.2%	13,934	2.2%	8,447	28.2%	21,486
Tabasco	28,010	2.0%	-13,819	-2.1%	3,959	14.1%	24,051
Tamaulipas	30,680	2.2%	10,964	1.7%	7,654	24.9%	23,026
Tlaxcala	18,069	1.3%	4,149	0.6%	3,809	21.1%	14,260
Veracruz	52,393	3.8%	-10,511	-1.6%	7,405	14.1%	44,988
Yucatán	32,940	2.4%	14,234	2.2%	8,963	27.2%	23,977
Zacatecas	16,300	1.2%	6,341	1.0%	4,223	25.9%	12,077
Total	1,379,871	100%	644,446	100.0%	400,000	29%	989,830

Fuente: INEGI, ENOE. STPS

Para evaluar el desempeño de esta estrategia de Formalización del Empleo de la Secretaría del Trabajo, se analizó el comportamiento de los trabajadores subordinados y remunerados en establecimientos de 51 y más trabajadores entre el cuarto trimestre de 2015 y el segundo trimestre de 2016, observándose

una disminución de 38 mil trabajadores informales, aunado a un aumento del empleo formal de 47 mil formales. Estas cifras muestran que la estrategia ha empezado a dar resultados, pero para alcanzar las metas fijadas para 2016 se requerirá reforzarla.

C. La estrategia del Instituto Mexicano del Seguro Social

El tercer componente de la estrategia gubernamental para abatir la informalidad ha sido realizar modificaciones para simplificar el registro de las empresas y trabajadores en el Seguro Social. Conviene señalar que esta estrategia de incorporación de todos los mexicanos al sistema de seguridad social ha estado presente en el debate político desde los años treinta del siglo XX, propuesto inicialmente por el Presidente Lázaro Cárdenas e implementado por el Presidente Ávila Camacho, quien en su discurso de toma de posesión señaló que “todos debemos asumir desde luego el propósito –que yo desplegaré con todas mis fuerzas– de que en un día próximo las leyes de seguridad social protejan a todos los mexicanos en las horas de adversidad, en la orfandad, en la viudez de las mujeres, en la enfermedad, en el desempleo, en la vejez, para substituir este régimen secular que por la pobreza de la nación hemos tenido que vivir”¹.

Este propósito fue ratificado con la publicación en el Diario Oficial de la Federación de la Ley del Seguro Social el 19 de enero de 1943. Este propósito no se ha alcanzado a la fecha, de acuerdo con la matriz Hussmanns al segundo trimestre de 2016, no cuentan con cobertura de seguridad social alrededor de 29.4 millones de trabajadores, que significan el 57.2% de la población económicamente activa del país.

¹Biblioteca Garay (s.f). *Discurso del Gral. Manuel Ávila Camacho, al protestar como Presidente de la República ante el Congreso de la Unión, 1º de diciembre de 1940.* Disponible en <http://www.biblioteca.tv/artman2/uploads/1/1940.pdf>

Cuadro 10. Población no cubierta por la Seguridad Social (2016-II)
(miles 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										
	Informal	Formal	Informal	Formal	Informal	Formal	Informal	Formal	Informal	Formal	Informal	Formal	
Sector informal	3,944		752		898		7,364		971		13,929		13,929
Trabajo doméstico remunerado	2,271	65	19	0							2,290	65	2,355
Empresas, Gobierno e Instituciones	5,736	18,332	873	210		1,041		1,659	683		7,292	21,242	28,534
Ámbito agropecuario	2,453	378	159	21		315	2,421		868		5,901	714	6,615
Subtotal	14,405	18,775	1,803	231	898	1,356	9,785	1,659	2,522		29,412	22,021	
Total	33,179		2,034		2,254		11,444		2,522				51,434

Fuente: INEGI. ENOE segundo trimestre de 2016.

La estrategia del IMSS se enmarca dentro del Programa para la Formalización del Empleo 2013, que coordina la STPS. En este caso, el IMSS ha implementado el Régimen de Incorporación a la Seguridad Social (RISS), un esquema de descuentos graduales en las cuotas de seguridad social, muy similar al RIF que realiza el SAT; asimismo, se ha enfocado en simplificar y reducir los trámites registrados ante la Comisión Federal de Mejora Regulatoria (COFEMER) en materia de incorporación y recaudación en donde redujo de 56 a 25 los trámites. Lo anterior se suma a los esfuerzos de simplificación que realiza el IMSS en esta administración con la implementación del Sistema de Pago Referenciado (SIPARE), que permite a los patrones pagar sus obligaciones en materia de seguridad social a través de Internet. A la fecha, los patrones registrados en este sistema ya superan los 800 mil.

En los años de 2013 y 2014, el aseguramiento en el Instituto creció en 443 mil y 715 mil respectivamente, lo que evidencia un proceso de formalización del empleo, cuyo impacto es positivo en la recaudación del IMSS². En el 2015, la formalización del empleo creció en 645 mil puestos de trabajo de asegurados, cifras ligeramente inferiores a lo observado en 2014.

A junio de 2016, la afiliación al IMSS continúa siendo favorable. Durante los primeros seis meses de este año se crearon 442,038 puestos, 114,698 puestos más que lo reportado en el mismo periodo de los 10 años previos (327,340). Con lo anterior, entre 2012 y 2016 se ha logrado incorporar a 2.2 millones de

² En México, tradicionalmente la relación entre creación de empleos formales y crecimiento económico, medido con base en el PIB del país, era 1:1. Esto es, un crecimiento del 1% en el PIB incrementaba la afiliación del IMSS en el mismo porcentaje.

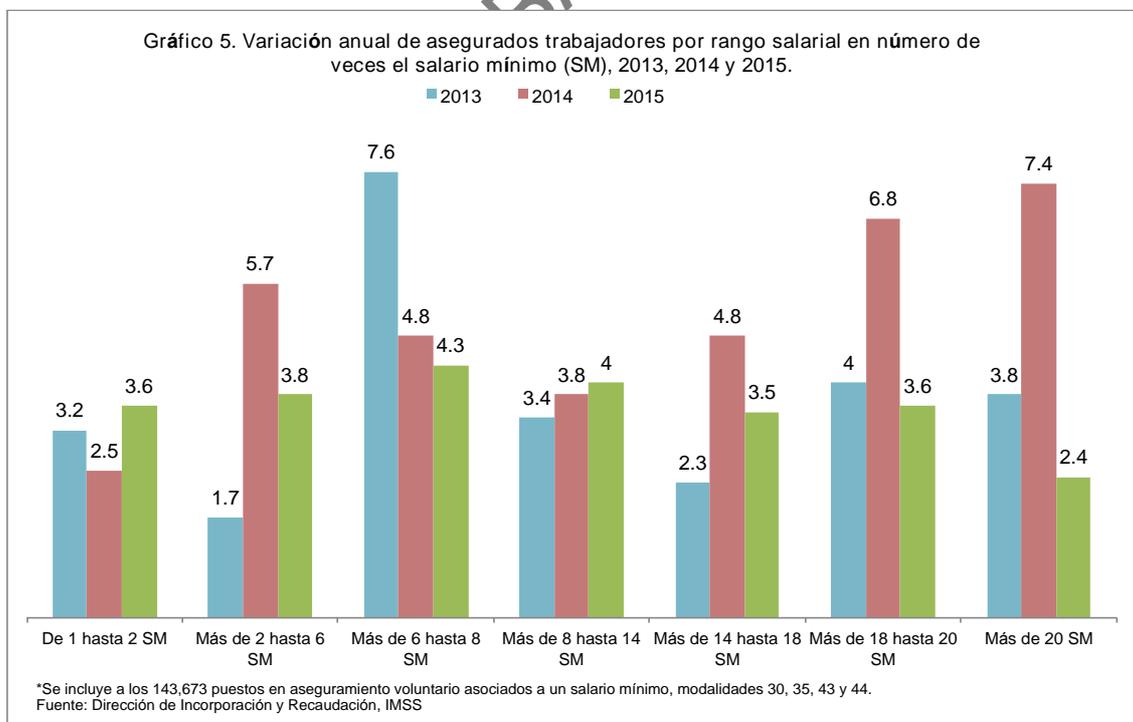
trabajadores a la seguridad social, siendo la industria de transformación en donde se ha tenido una mayor incorporación, seguido por los servicios a empresas, personas y el hogar, y en tercer lugar el comercio, tal como puede observarse en el cuadro 11.

Cuadro 11. IMSS: Trabajadores asegurados (2012-2016)

Sector	2012	2013	2014	2015	2016-I	2016-II	variación
Industrias de la transformación	4,134,248	4,290,140	4,502,458	4,729,705	4,818,150	4,899,584	765,336
Servicios para empresas, personas y el hogar	3,782,694	3,888,523	4,037,061	4,192,688	4,233,483	4,294,464	511,770
Trabajadores en comercio	3,349,750	3,440,676	3,543,646	3,663,725	3,643,407	3,703,673	353,923
Servicios sociales y comunales	1,883,538	1,933,298	1,981,051	1,999,484	2,058,878	2,047,886	164,348
Industria de la construcción	1,241,453	1,266,891	1,402,760	1,444,598	1,490,331	1,542,461	301,008
Transporte y comunicaciones	848,162	873,622	920,137	971,180	985,612	1,000,314	152,152
Agricultura, ganadería, silvicultura, pesca y caza	538,558	546,437	576,888	613,498	655,054	569,644	31,086
Industria eléctrica, captación y suministro de agua potable	150,911	149,282	147,415	146,817	147,730	145,450	-5,461
Industrias extractivas	132,729	136,192	128,171	122,338	122,261	122,595	-10,134
Total	16,062,043	16,525,061	17,239,587	17,884,033	18,154,906	18,326,071	2,264,028

Fuente: IMSS. Consulta dinámica, CUBOS.

Cabe señalar que este crecimiento de la formalización se ha concentrado en plazas permanentes, con rangos salariales altos, de más de 6 y hasta 8 salarios mínimos, y de más de 20 salarios mínimos en 2014, como puede verse en el gráfico 5.



La estrategia del IMSS se ha basado en la implementación de un nuevo modelo de fiscalización, con la perspectiva de fortalecer la capacidad de generación de

ingresos para el financiamiento de la seguridad social, y en la simplificación y reducción de los trámites. Respecto a esto último, como ya se indicó previamente, se han reducido los trámites registrados en la COFEMER de 56 a 25, de los cuales 18 se han digitalizado, lo que ha permitido que de los más de 4 millones de trámites que se realizan cada mes, 2 millones se realicen por internet. Por ejemplo, se pusieron a disposición de patrones y ciudadanos el Comprobante Fiscal Digital y la Constancia de Vigencia de Derechos. En 2016 la expectativa fue simplificar y digitalizar 4 trámites más para alcanzar 22 de los 25 trámites, y la meta digitalizar la totalidad de trámites en el área de afiliación y recaudación.

El efecto del nuevo modelo de fiscalización ha permitido elevar las cuotas y las aportaciones al IMSS del 1.7% del PIB en 2012 a 1.8% en 2015, lo que se puede considerar un resultado insuficiente para poder ampliar los servicios de la institución a otros grupos de población.

Cuadro 12. Cuotas y aportaciones del IMSS 2012-2016
(% del PIB)

2015	Ingresos Totales	1.95
	Cuotas y aportaciones	1.81
	Ingresos por fiscalización	0.07
2014	Ingresos Totales	1.93
	Cuotas y aportaciones	1.76
	Ingresos por fiscalización	0.07
2013	Ingresos Totales	1.98
	Cuotas y aportaciones	1.77
	Ingresos por fiscalización	0.07
2012	Ingresos Totales	1.93
	Cuotas y aportaciones	1.7
	Ingresos por fiscalización	0.07

Fuente: Elaboración propia con información de IMSS, Informes 2012-2016. INEGI.

Resulta relevante señalar que el esfuerzo de formalización ha estado acompañado de una incorporación a poblaciones no contribuyentes al padrón; tal es el caso del programa de incorporación gratuita a los estudiantes de las instituciones públicas de los niveles medio superior, superior y de posgrado, el cual incorpora a los estudiantes a los servicios de salud mientras están inscritos en el ciclo escolar. Al cierre de 2015 se habían incorporado 7.3 millones de estudiantes, a quienes únicamente se les brindó acceso a servicios de salud.

III. De la política pública al reto de formalización total

Tal como se ha documentado en el apartado anterior, los esfuerzos de focalización del Gobierno Federal han tenido logros en las metas que se han propuesto. Sin embargo, debe considerarse como el inicio de una estrategia de largo plazo, ya que la magnitud y las modalidades de la informalidad requieren ampliar este esfuerzo para que no sólo esté a cargo de algunas dependencias del Ejecutivo Federal, sino que involucre a toda las instancias del gobierno (federal, estatal, y municipal) y al sector privado.

Con el fin de establecer las bases de una estrategia más amplia para el combate a la informalidad, se realizó un ejercicio metodológico que pretende dar cuenta de las magnitudes en cada uno de los segmentos de informalidad. Para ello, se tomaron las matrices Hussmanns del segundo trimestre de 2012 y del primer trimestre de 2017 y se calculó la diferencia entre ambas para medir los avances y los retos que se tendrán que enfrentar en una estrategia más amplia.

Cuadro 13. Balance del mercado laboral (2012 a 2017)
Población ocupada clasificada bajo el esquema de la matriz Hussmanns, diferencias 2012-IV 2017-I (miles 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		Informal	Formal	Informal	Formal	Informal	Formal	Informal	Formal		
	Informal	Formal	Informal	Formal										
Sector informal	-365		-112		249			1,116		-311		578		578
Trabajo doméstico remunerado	136	-32	-6	-4								130	-36	94
Empresas, Gobierno e Instituciones	319	1,609	-7	-12		199		561	44			357	2,357	2,714
Ámbito agropecuario	110	103	-21	11		64	-246		-370			-526	178	-348
Subtotal	201	1,679	-146	-4	249	263	871	561	-637			539	2,499	
Total	1,880		-150		512		1,432		-637					3,038

Fuente: Elaboración propia con información de INEGI, ENOE, cuarto trimestre 2012 y primer trimestre 2017.

Si se analiza la información estadística mostrada en el cuadro 13, se observa que la población ocupada creció en 3.04 millones, con los siguientes resultados:

- los asalariados formales crecieron 1.68 millones y los informales aumentaron en 20 mil; la suma de ambos significó el 54.8% del crecimiento de la población ocupada.
- Entre los trabajadores con percepciones no salariales, la informalidad decreció en 146 mil y los formales decrecieron en 4 mil; el resultado neto fue una disminución de 150 mil, equivalente a un 6.9% del crecimiento de la población ocupada.

- c) En lo que se refiere a los empleadores, hubo un aumento neto de 512 mil; desafortunadamente el 50.4% ocurrió en el sector informal, lo que da una pauta para una intervención pública más puntual.
- d) Analizando lo ocurrido en el área de trabajadores por cuenta propia, se observa que es otra de las áreas que requieren mayor atención, ya que el 58% del empleo se generó en el sector informal y significó el 56% del crecimiento de la población ocupada.
- e) Finalmente, en la lógica vertical de la matriz se observa una disminución en trabajadores no remunerados del sector informal en 637 mil.

En la lógica horizontal –perspectiva institucional– se observa que el sector informal creció en 578 mil personas, mientras que el trabajo doméstico remunerado informal aumentó en 130 mil personas. En lo que se refiere a empresas, gobierno e instituciones el balance fue desfavorable, con un aumento de 357 mil personas en informalidad. Finalmente, dentro del sector agropecuario ocurrió una disminución neta de informalidad de 539 mil personas.

Este análisis muestra que las políticas públicas de los últimos cuatro años han logrado **acotar** la dinámica del crecimiento de la informalidad, mas **no reducirla**. Actualmente, el número de informales es de 29.7 millones de personas, 438 mil más que en 2012, y representan el 57.2% de la población ocupada, con base en el análisis de la matriz Hussmanns.

Considerando los resultados de este análisis, se hace evidente la necesidad de una estrategia más amplia para reducir la informalidad; para determinar el tipo de estrategias a seguir e identificar los sectores en que podrían focalizarse las políticas públicas, se realizó un desglose de la matriz Hussmanns detallando el tipo de unidad económica empleadora (véase cuadro 14):

- a. El 47.7% de la informalidad se encuentra en el **sector de hogares**, lo cual deriva de la prevalencia de negocios familiares que no logran generar suficientes ingresos para formalizarse. En este sentido, se requiere de un programa masivo de apoyo, con el fin de capacitar a los miembros de los negocios familiares y generar incentivos para que se formalicen. Se recomienda que la Cámara de

Senadores demande al Ejecutivo Federal que establezca, a través de la Secretaría de Economía y el Instituto Nacional del Emprendedor, un programa especial para formalizar los negocios familiares.

- b. Un 14.7% de la informalidad corresponde a **negocios formales no agropecuarios**, a los que se suman las **corporaciones y sociedades no financieras** para explicar un 20% de la informalidad; para este subgrupo, se requiere profundizar las tareas del RIF, del RISS y de la inspección laboral.
- c. Otro 14.6% de la informalidad se encuentra en los negocios formales agropecuarios; para ellos, se requiere que, aunado a las tareas de las instituciones encargadas de los programas actuales de formalización, se establezca un programa especial dentro de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA) para formalizar a los trabajadores agrícolas.
- d. Un cuarto elemento de combate contra la informalidad deberá ser que los gobiernos federal, estatal y municipal se comprometan a que al terminar la administración no exista ningún empleado público en calidad de informal.

Cuadro 14. Diagnóstico de la informalidad (2017-I)

Unidad económica empleadora	Personas (miles)	%
Hogares. Sector Informal	14,155	47.7%
Hogares. Trabajo doméstico remunerado	2,349	7.9%
Empresas, Gobierno e Instituciones	7,367	24.8%
Instituciones Financieras	68	0.2%
Corporaciones y sociedades no financieras	1,614	5.4%
Negocios formales, No agropecuario	4,350	14.7%
Gobierno	367	1.2%
Instituciones Privadas no lucrativas	370	1.2%
Instituciones Públicas no lucrativas	379	1.3%
Situaciones de carácter especial y no especificadas	219	0.7%
Ámbito Agropecuario	5,780	19.5%
Negocios formales, Agropecuario	4,326	14.6%
Hogares. Agricultura de subsistencia	1,454	4.9%
Total	29,650	100%

Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI, ENOE. Microdatos, 2017.

Estos esfuerzos deben conjugarse dentro de una gran estrategia contra la informalidad, ya que enfrentar esta situación requiere asumirse como una tarea

de Estado. El reto se hace aún más difícil si se considera que a lo anterior se suma la prevalencia de actividades ilegales, que forman parte de la denominada economía subterránea.

ANEXO 1.

RECuento DEL DEBATE ENTORNO A LA INFORMALIDAD

La informalidad ha sido abordada bajo diferentes perspectivas, Malloney en 1999 ofrece una alternativa a la visión dualista tradicional de la relación existente entre mercados de trabajo formales e informales. El análisis ofrece el primer estudio de las transiciones de los trabajadores entre los sectores que utilizan datos de panel detalladas de México y encuentra poca evidencia a favor de la visión dualista³. En una perspectiva de modelación, Brambila Macías y Guido Cazzavillan, utilizan datos anuales para el periodo 1970-2006 con el fin de estimar e investigar la evolución de la economía informal de México; para ello modelan la economía informal como una variable latente y buscan explicarla a través de la presión fiscal, los niveles salariales, la inflación, el desempleo y la regulación excesiva como posibles incentivos o desincentivos para la economía informal.⁴

Como señala Tokman (2011), es necesaria una adaptación de la institucionalidad en aspectos laborales, tributarios, de acceso a la propiedad, sobre la capacidad de realizar negocios, así como una baja de los costos que implica la legalidad para el ingreso pleno de la microempresa al mercado formal. Se requiere de un proceso de integración de los niveles públicos, el sector empresarial (especialmente el micro empresariado) así como de trabajadores del sector informal en torno al objetivo de un proceso creciente de incorporación de este sector a las estructuras y procesos sociales; adecuados a la realidad del sector informal y en respuesta a sus necesidades. Tokman busca demostrar los beneficios que puede generar a empleadores y trabajadores de las microempresas su incorporación al mercado, así como un proceso de transición de la cultura individualista a una de trabajo asociado que permita aprovechar los

³ Malloney W. (1999) *Does Informality Imply Segmentation in Urban Labor Markets? Evidence from Sectoral Transitions in Mexico*. The World Bank Economic Review, Vol. 13, No. 2 (May, 1999), pp. 275-302

⁴ Brambila M.J. y Cazzavillan G. (2010) *The Journal of Developing Areas*. Vol 44 No. 1 pp 345 -365

resquicios de la globalización a sistemas productivos más flexibles ante la demanda, con una mejor relación con sus clientes y un acceso al crédito por parte del sector financiero, haciendo una serie de recomendaciones en cuanto a aristas básicas de la informalidad: el aspecto laboral, el tributario y sobre el comercio ambulante.

Entre los estudios que aportan información sobre la medición del sector informal, se encuentra el trabajo realizado por Hussmanns (2004)⁵, el cual, expone las definiciones de empleo en el sector informal y de empleo informal, trasladando estos conceptos a una aplicación práctica a través de encuestas de empleo con la finalidad de obtener estadísticas que permitan tener evidencia del rol que tiene la economía informal y con base a los resultados, elaborar políticas al respecto.

Paralelamente el Fondo Monetario Internacional en 2002 publicó el reporte “Ocultándose en las Sombras: el crecimiento de la economía subterránea” preparado por Friedrich Schneider y Dominik Enste en donde se clasifican las actividades económicas subterráneas en una matriz que conjuga transacciones monetarias y no monetarias, y actividades ilícitas y lícitas, logrando estimar que este tipo de economía alcanza del 35 al 44% en los países en desarrollo, 21 a 30% en los de transición y de 14 a 16 en la OCDE. Posteriormente Schneider (2012) publica con el Instituto de Estudios de Trabajo de Alemania (IZA) en donde estima el tamaño de la economía informal en 110 países. Los resultados arrojan evidencia de que en países en desarrollo, la economía informal representa el 41% del PNB, mientras que en los países miembros de la OCDE, ésta representa aproximadamente el 18%, considera que este tipo de economía deriva de la carga excesiva de los impuestos y de las contribuciones a la seguridad social combinadas con ciertas regulaciones gubernamentales como los principales determinantes del tamaño de la economía informal.

Para el caso de América Latina, Loayza (2007)⁶ utilizando un modelo de crecimiento endógeno cuya producción de tecnología solo proviene de servicios públicos, donde cambios en los parámetros de las políticas y en la calidad de las

5 Hussmanns Ralf (2004). *Measuring the informal economy: from employment in the informal sector to informal employment*. Working paper No. 53 Policy Integration Department. Bureau of Statistics. ILO Geneva, december 2004.

6 Loayza Norman (2007). *The Causes and consequences of informality in Peru*. The World Bank. DT. No 2007-018 Working paper series, noviembre 2007.

instituciones del gobierno afectan el tamaño de la economía informal, encontró que el tamaño depende principalmente de los niveles de recaudación y de restricciones en el mercado laboral. De la misma manera, la calidad de las instituciones del gobierno afectan negativamente a la economía informal. Por último, agrega que un incremento de la economía informal afecta el crecimiento económico.

Nota sobre el estudio de la Informalidad

Como señala el INEGI, existe un consenso entre la OIT y expertos en cuanto al concepto de la informalidad, al que se le dan dos dimensiones: una de acuerdo al tipo de unidad económica y otro desde una perspectiva laboral. El primer aspecto se refiere a unidades económicas dedicadas a producir bienes y servicios para el mercado, operando desde los recursos de un hogar y sin llevar registros contables básicos. La segunda dimensión refiere a todo trabajo realizado sin contar con un marco legal o institucional, sin que importe si la unidad económica que hace uso de estos servicios están o no registrados, por lo que se habla de “empleo informal” (INEGI, 2013).

Como señala Martínez 2008, el trabajo asalariado ha perdido peso relativo frente al trabajo por cuenta propia, la mitad de la población ocupada no se beneficia de ningún tipo de prestación laboral; el autoempleo, la microempresa, el comercio y los servicios se han convertido en importantes fuentes de ocupación, cuyas principales actividades están asociadas a la informalidad; a lo que cabe añadir que si bien la informalidad del empleo no es exclusiva de áreas urbanas, es en este contexto donde ha encontrado mecanismos más favorables para su crecimiento.

En cuanto a la seguridad social, ésta se ha convertido en un criterio fundamental para definir la informalidad del empleo. Su aplicación a todo el mercado de trabajo eleva sustancialmente la dimensión del sector informal ya que integra al grupo de asalariados informales que los otros dos criterios no toman en cuenta (tipo de empleo) o lo hacen de manera sesgada (tamaño de empresa); pues de acuerdo con Martínez 2008, la informalidad parece haber penetrado en todos los mercados de trabajo. En ese sentido, el Estado debe fortalecer las instituciones

de seguridad social, mejorar sus servicios y prestaciones para incrementar la diferencia entre el trabajo formal e informal. Esta mayor diferencia ayudaría a disuadir a quienes ven en la informalidad una actividad viable. En ese sentido sería importante la creación de un régimen de seguridad social para el trabajador por cuenta propia (Martínez, 2008).

En este sentido, Brambila 2010 muestra por medio de la econometría, que para el caso de México la informalidad responde en gran medida a la importancia de los niveles salariales y a una regulación excesiva (aproximada con el consumo público), existiendo una relación positiva entre la informalidad y el nivel del PIB. La informalidad juega un rol central en la economía mundial y ciertamente tiene un impacto directo en el crecimiento económico de los países, (Brambila, J. 2010).

Como señala Tokman 2011, es necesaria una adaptación de la institucionalidad en sus aspectos laborales, tributarios, de acceso a la propiedad, de la capacidad de realizar negocios, así como una rebaja de los costos que implica la legalidad para el ingreso pleno de la microempresa al mercado formal. Es necesario un proceso de integración de los niveles públicos, el sector empresarial (especialmente el micro empresariado) así como de trabajadores del sector informal en torno al objetivo de un proceso creciente de incorporación del sector a las estructuras y procesos sociales; adecuados a la realidad del sector informal y en respuesta a sus necesidades (Tokman, 2011).

Bajo esta perspectiva, en México existe una gran serie de motivos por los cuales un individuo informal prefiere mantener determinadas condiciones por las que se encuentra, en vez de cumplir con la actual serie de normativas que supone el ser formal (Álvarez, 2014). Las microempresas o micronegocios no se han convencido del todo o de manera general de unirse a los esfuerzos que el Gobierno Federal han llevado a cabo; como lo es el Régimen de Incorporación Fiscal (RIF), existiendo una cultura de los comerciantes, así como cadenas de proveeduría con informalidad presente en todas sus fases. Señala que los contribuyentes que se han adscrito al RIF, son principalmente jóvenes emprendedores de nuevos negocios que pueden ver las ventajas que el ser formales supone, y no negocios que se ubican en la economía informal.

Como señala Álvarez 2014, los especialistas en la materia encuentran cuatro principales obstáculos por los cuales los micronegocios informales no se adscriben al RIF: la contaminación de informalidad existente a lo largo de las cadenas de proveeduría, el riesgo de ser detectado por el SAT, el difícil acceso a tecnología y servicios diversos; así como la propia cultura informal arraigada en el comercio. De acuerdo con Ochoa, en términos macroeconómicos es necesario promover el crecimiento del producto a tasas que permitan la creación de empleos suficientes para absorber a la población económicamente activa del país, avanzar en la desregulación y simplificación de trámites necesarios para iniciar un negocio eliminando esta barrera a la entrada; así como implementar acciones que den certidumbre a la labor gubernamental y su relación con los derechos y obligaciones de los ciudadanos (Ochoa, s.f.).

Cabe destacar que de acuerdo con los Informes Tributarios y de Gestión del SAT, el padrón de contribuyentes ha presentado un gran dinamismo al pasar a 51.6 millones de contribuyentes a diciembre de 2015, representando un incremento del 11.5% con respecto al año anterior (SAT, 2015).

En cuanto a su identificación, la matriz Hussmanns⁷ utilizada por el INEGI desde 2005 a partir de la introducción de la ENOE, permite identificar el número de individuos ocupados en el sector informal; es decir, en empresas o negocios de hogares que carecen de registros contables; misma que tiene un alcance a nivel entidad federativa y que se publica de manera trimestral. Apoyados por esta herramienta, Samaniego y Murayama, muestran que la informalidad no es solamente un “sector”, sino que es una condición laboral extendida por todas las áreas de actividad económica en México, que va desde las MiPyMEs hasta las grandes empresas y administraciones públicas. No sólo se da en el ámbito urbano y en micro negocios sin registro; la informalidad abarca al empleo generado en familias y en empresas formales e instituciones públicas, bajo una serie de modalidades que eluden las prestaciones legales y la seguridad social para el trabajador (Samaniego y Murayama, 2012).

⁷ La matriz Hussmanns permite integrar las dos dimensiones de la informalidad, por medio de un algoritmo donde el enfoque de unidad económica aplica a las modalidades de trabajo independiente (empleadores y trabajadores por su cuenta) mientras que el enfoque laboral se aplica a modalidades de trabajo dependiente, tales como el trabajo asalariado (INEGI, 2013).

Si bien, a pesar de que en México existe un alto nivel de informalidad en el empleo y en la actividad económica, actualmente hay condiciones para desarrollar un proceso que revierta esta situación, como lo señala la OIT 2014. Hay tres ejes específicos que muestran estas condiciones: el uso de las reformas en materia de protección ante el desempleo y la vejes; un programa nacional para la formalización del empleo con un papel dinámico por parte de instituciones públicas, así como un conjunto de prácticas desarrolladas en distintas entidades federativas, como la inspección laboral, que deben analizarse y evaluarse como buenas prácticas y ser replicadas en otros contextos y a mayor escala (OIT, 2014).

ANEXO 2.

Análisis de la economía subterránea

Al análisis de la informalidad bajo la perspectiva del mercado laboral, se ha sumado el análisis promovido por el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial sobre la economía subterránea que definen como “La economía oculta, llamada también subterránea, informal, o paralela, comprende no sólo actividades ilícitas, sino además los ingresos no declarados procedentes de la producción de bienes y servicios lícitos, tanto de transacciones monetarias como de trueques. Por lo tanto, la economía oculta comprende toda actividad económica que, en general, estaría sujeta a impuestos si fuera declarada a las autoridades tributarias, para ello proponen el siguiente esquema para definir las actividades que se incluirían en este concepto, tal como se muestra en el cuadro 15.

El tema ha sido desarrollado por el profesor Friedrich Schneider, que conjuntamente con el profesor Collin Williams recientemente publicaron el libro “Measuring the Global Shadow Economy The Prevalence of Informal Work and Labour”⁸ en donde desarrollan una metodología para medir los efectos de la economía subterránea, calculando que para el caso de México pasó de 30,8 en 1999 a 28,8 en 2007 como porcentaje del PIB.

⁸ Schneider, F y Williams C. (2016) *Measuring the Global Shadow Economy The prevalence of Informal Work and Labour*. Edward Elgar Publishers.

Cuadro 15. Taxonomía por tipo de Economía Subterránea

Tipo de actividad	Transacciones Monetarias		Transacciones no monetarias	
Actividades Ilegales	Comercio con bienes robados; tráfico de drogas y manufacturas; prostitución; juego de apuestas; contrabando; fraude, etc		Permuta de drogas, bienes robados, contrabando. Producción o crecimiento de drogas para uso propio. Robo para uso propio	
	Evasión Fiscal	Elusión Fiscal	Evasión Fiscal	Elusión Fiscal
Actividades Legales	Ingreso no reportado de autoempleo; sueldos y salarios y activos de trabajo no reportado relacionado con los servicios y bienes legales	Descuentos de empleados; beneficios complementarios	Permuta de servicios y bienes legales	Trabajo por cuenta propia y ayuda vecinal

Fuente: Schneider y Klinglmair (2004).

Este tipo de análisis se requiere profundizar y convendría que el Senado de la República estableciera un grupo de trabajo que diseñara una metodología de análisis de la economía subterránea, ya que es un tema que afecta las relaciones fundamentales de la sociedad.

BIBLIOGRAFIA

- Álvarez, S (2014). *4 obstáculos para fiscalizar a los negocios formales*. CNN Expansión, 9 de septiembre de 2014. México

- Brambila, J., y Cazzavillan, G. (2010). *Modeling the informal economy in Mexico. A structural equation approach*. The Journal of Developing areas, vol. 44, No. 1.
- INEGI (2014). *La informalidad laboral. Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE). Marco Conceptual y Metodológico*. ISBN 978-607-739-109-8, 2014.
- INEGI, (2013). *México: nuevas estadísticas de informalidad laboral*. Presentación, México.
- INEGI (s.f.). Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE).
- Martínez, J. (2008). "Empleo informal y segmentación del mercado de trabajo urbano en México". Universitat Autònoma de Barcelona, Departamento de Economía Aplicada. Tesis doctoral, diciembre de 2008.
- Negrete, R. (2011) *El concepto estadístico de informalidad y su integración bajo el esquema del Grupo de Delhi. Realidad, Datos y Espacio*. Revista Internacional de Estadística y Geografía Vol. 2. Núm. 3 Septiembre-Diciembre 2011.
- Ochoa, S. (s.f.). *Economía informal: evolución reciente y perspectivas*. Cámara de Diputados. Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, México.
- OIT, (2014). *El empleo informal en México: situación actual, políticas y desafíos*. Programa de promoción de la Formalización en América Latina y El Caribe (FORLAC).
- Samaniego, N, Y Murayama, C., (2012). *¿Qué tan informales somos hablando de informalidad?*. Nexos, 1º de noviembre de 2012. México.
- SAT, (2015). *Informe Tributario y de Gestión*. SHCP, Cuatro trimestre de 2015, México.
- Tokman, V. (2011). *De la informalidad a la modernidad*. Oficina Internacional del Trabajo OIT, 2001.

ANEXO III

Entrevistas

STPS

Omar Rodríguez Alarcón (Abril 5, 2016)

Jefe de Asesores del Secretario
Secretaría del Trabajo y Previsión Social

Oscar Hugo Ortiz Milán (Marzo 31, 2016)

Director General de Investigaciones y Estadísticas del Trabajo
Secretaría del Trabajo y Previsión Social

Documento entregado: STPS Estrategia para México ¿Formalización o sólo inclusión? Noviembre de 2014.

SHCP

Rodrigo Barros Reyes Retana (Mayo 2, 2016)

Jefe de la Unidad de Política de Ingresos Tributarios
Subsecretaría de Ingresos

Entrega nota descriptiva: Estrategia Crezcamos – Juntos Mayo 2, 2016.

Francisco Javier Arias Vázquez

Director General Adjunto de Análisis Económico y Estadístico de Ingresos
Subsecretaría de Ingresos

Gerardo Gutiérrez Callejas

Director de Área

Unidad de Política de Ingresos
Subsecretaría de Ingresos

SAT

Patricia Delgado Medellín (Mayo 16, 2016)

Administradora Central de Promoción a la Formalidad
SAT /SHCP

María Elena García Villagómez

Administradora de Operación de Padrones "3"
SAT/AGSC/ACOP/AOP "3"

Tel. 12031322 RDI 52322

elena.garcia@sat.gob.mx

Marciano Cruz Angeles

Administración de Análisis y Procesamiento de la Información

Laura Zarraga Palomera

Sub administración de Atención del Régimen de Incorporación Fiscal

José Antonio Pérez Mejía

Emilio Rodríguez

Luis Balderas

INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL

Maestro Tuffic Miguel Ortega

Director de Incorporación y Recaudación

Fue director general del Servicio de Administración y Enajenación de Bienes (SAE); anteriormente fue jefe de la Unidad de Legislación Tributaria y director general adjunto de la Unidad de Coordinación con Entidades Federativas de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP).

Tel: 56251261; conmutador 52382700 extensiones 10400 y 10401.

Beatriz Caballero

Av. Paseo de la Reforma 476. Col Juárez. Cuauhtémoc, Ciudad de México;
México CP 06600

tuffic.miguel@imss.gob.mx

ANEXO IMSS⁹

⁹ Comunicado de Prensa (2016). *El IMSS alienta el empleo formal con medidas concretas No. 083/2016*. Disponible en <http://www.imss.gob.mx/prensa/archivo/201605/083>. Mayo 2016.

- Ante el Presidente de la República, Enrique Peña Nieto, firma convenio para ampliar la formalidad laboral en el país.
- El titular del Seguro Social, Mikel Arriola, dijo que se intercambiará información con los estados para brindar orientación y asesoría a los patrones.
- Destaca los beneficios de ser un empleado formal.

El Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) se sumó a la estrategia del Gobierno de la República para fomentar el empleo formal, mediante la firma del convenio para la ejecución de acciones en esta materia. El titular del Seguro Social, Mikel Arriola, destacó medidas para facilitar el registro de nuevos trabajadores.

A través de este convenio, el Seguro Social se obliga, entre otras cosas, a intercambiar información con las entidades, brindar orientación y asesoría a los patrones para continuar con la simplificación y agilización de los trámites asociados al empleo.

El convenio fue firmado por el Secretario del Trabajo y Previsión Social, Alfonso Navarrete Prida; el Director General del IMSS, Mikel Arriola; los gobernadores de los estados y el Presidente Enrique Peña Nieto signó como testigo de honor. Arriola Peñalosa dijo que es una muestra de la suma de voluntades entre el Gobierno de la República, los Gobiernos de los estados y los sectores obrero y empresarial, para fomentar la formalidad laboral en el país.

El titular del Seguro Social destacó que dentro de las acciones implementadas durante la presente administración, está la digitalización de punta a punta de 72% de los trámites, lo cual implica que a finales de 2016 se habrán realizado 35 millones de trámites no presenciales; el pago de cuotas obrero patronales ya son cubiertos a través del sistema bancario. Digitaliza el registro electrónico de derechohabientes, crea más espacios en guarderías para madres trabajadoras y facilita los pagos de cuotas obrero patronales.

Durante el presente año, el Instituto abrirá 25 mil nuevos espacios en guarderías, que representa 150% más que en el año anterior.

Mikel Arriola dijo que el fomento de la formalidad permite reducir la pobreza y la desigualdad mediante el acceso a prestaciones de seguridad social que brinda el Estado Mexicano, como:

- Cobertura médica ilimitada para trabajadores y sus beneficiarios, que incluye consultas médicas, medicinas, cirugías, gastos hospitalarios y de laboratorio.
- Protección en salud y pago de incapacidades en caso de accidente o enfermedad de trabajo.
- Apoyo económico para el trabajador y sus familiares en caso de invalidez o muerte.
- Pensión para el retiro.
- Acceso a guarderías.
- Acceso a programas de promoción de salud y cultura en los centros vacacionales, deportivos y teatros del Instituto.

El titular del Seguro Social recordó que el pasado mes de abril fue el más prolífico en generación de empleo en los últimos 10 años, en buena medida gracias a las reformas estructurales impulsadas por el Gobierno de la República; el acelerado proceso de formalización del empleo; simplificación y digitalización de trámites, y la instrumentación de un nuevo modelo de fiscalización, que permite detectar prácticas de evasión de cuotas de seguridad social.

DECRETO DE BENEFICIOS PARA REGIMEN DE INCORPORACION FISCAL¹⁰

REGIMEN DE INCORPORACION A LA SEGURIDAD SOCIAL (RISS)

¹⁰Diario Oficial de la Federación, DOF. Decreto por el que se otorgan beneficios fiscales a quienes tributen en el Régimen de Incorporación Fiscal. México, 10 de septiembre de 2014. Disponible en http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5359611&fecha=10/09/2014.

Con fecha 8 de abril del 2014, el Ejecutivo Federal emitió un decreto que entrará en vigor el 1 de julio del 2014, el cual tiene por objeto otorgar los siguientes beneficios:

- Subsidio, hasta por 10 años, para el pago de cuotas obrero patronales al Seguro Social y las aportaciones al Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, a las personas físicas que tributan en el régimen de incorporación fiscal (RIF) previsto en la Ley del Impuesto sobre la Renta, así como a sus trabajadores¹¹.
- Facilidades para el pago de las cuotas de Seguridad Social, modificando los plazos de pago de mensual a bimestral en el régimen obligatorio y de anual a bimestral en el aseguramiento voluntario al régimen obligatorio.

Sujetos del beneficio.

Como aseguramiento voluntario al régimen obligatorio:

- Trabajadores en industrias familiares y los independientes, ejidatarios, comuneros, colonos y pequeños propietarios y patrones personas físicas con trabajadores a su servicio, que tributen en el RIF. (Art. 13 fracciones I, III y IV de la LSS)

Como aseguramiento obligatorio:

- Trabajadores de los patrones personas físicas que tributan en el RIF. (Art. 12, fracción I de la LSS)

Requisitos para otorgar el subsidio

- Que tributen en el RIF.

¹¹ Este beneficio no tiene un impacto financiero para el IMSS, dado que las cuotas serán cubiertas de manera integral. En cuanto al alcance del número de beneficiarios éste está dado por el universo de sujetos que tributan en el RIF y los trabajadores a ellos asociados, siempre y cuando cumplan con los requisitos del Decreto.

- Que no hayan cotizado al IMSS o aportado al INFONAVIT, durante alguno de los 24 meses previos a la fecha de solicitud de aplicación del subsidio¹².

Subsidio

Consiste en un porcentaje de descuento sobre las cuotas de seguridad social y aportaciones al INFONAVIT, hasta por 10 años conforme a la siguiente tabla, en función del año en el que el patrón se inscriba en el RIF.

Año	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Subsidio	50%	50%	40%	40%	30%	30%	20%	20%	10%	10%

Con base en los esquemas de aseguramiento, el subsidio se determina:

- Aseguramiento voluntario al régimen obligatorio. El porcentaje de subsidio se determina tomando como base de cálculo de las cuotas de seguridad social, un salario mínimo del D.F. (para el PPF se incluye una prima de riesgo de trabajo).
- Régimen obligatorio. El porcentaje del subsidio se determinará en función del salario real del trabajador, hasta un tope de 3 salarios mínimos para el D.F.

Causas de terminación del beneficio

- Cuando los sujetos del beneficio dejen de tributar en el RIF.
- Cuando el patrón realice ajustes al salario de los trabajadores a la baja o incurra en simulación u omisión que impacte el cumplimiento de las obligaciones.
- Cuando el patrón deje de cubrir los pagos de las contribuciones dentro de los periodos establecidos o dejen de cubrirlas.
- Por el transcurso de los 10 años de su incorporación al RIF.

Consecuencias de la terminación

¹² Salvo que se trate de REPECOS que hayan cumplido a más tardar el 15 de febrero de 2014 con la presentación de la Declaración Informativa ante el SAT que establece el Decreto.

- Dejarán de ser sujetos del subsidio.
- Deberán cubrir las cuotas y aportaciones correspondientes de manera integral, dentro de los periodos de pago que prevé la LSS.
- No podrán volver a ser sujetos del beneficio.

Aseguramientos previstos en el RISS

Garantizar el derecho a la salud, asistencia médica, la protección de los medios de subsistencia y los servicios sociales necesarios para el bienestar individual y colectivo, así como el otorgamiento de una pensión que, en su caso y previo cumplimiento de los requisitos legales, será garantizada por el Estado.

BENEFICIARIO DEL SUBSIDIO ¹	Riesgos de Trabajo ²		Enfermedades y Maternidad		Invalidez y Vida		Retiro, Cesantía en Edad Avanzada y Vejez			Guarderías y Prestaciones Sociales	
	Prestaciones en Especie	Prestaciones en Dinero	Prestaciones en Especie	Prestaciones en Dinero	Invalidez	Vida	Retiro	Cesantía	Vejez	Guarderías	Prestaciones Sociales
Trabajadores independientes urbanos y del campo ³			SI		SI	SI	SI			SI	
PATRONES PERSONAS FÍSICAS CON TRABAJADORES A SU SERVICIO ⁴	SI	SI	SI		SI	SI	SI			SI	
TRABAJADORES ⁴	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI

¹ Los sujetos que podrán tener acceso a las prestaciones de seguridad social son el asegurado y sus beneficiarios: Esposa/esposo; concubina/concubinario; hijos menores de 16 años; hijos de hasta 25 años cuando son estudiantes; hijos que no puedan mantenerse por su propio trabajo debido a una enfermedad crónica o discapacidad; el padre y la madre del asegurado que sean sus dependientes económicos.

² En la modalidad de incorporación voluntaria al régimen obligatorio del seguro social, únicamente los patrones personas físicas con trabajadores a su servicio deberán cubrir el seguro de riesgos de trabajo, lo que les da derecho a recibir las prestaciones correspondientes.

³ Son sujetos de aseguramiento voluntario al régimen obligatorio del seguro social y sus cuotas se calculan tomando como base de cotización un salario mínimo vigente del D.F..

⁴ Son sujetos de aseguramiento obligatorio al régimen del seguro social, y sus cuotas se calculan tomando como base de cotización el salario real.