

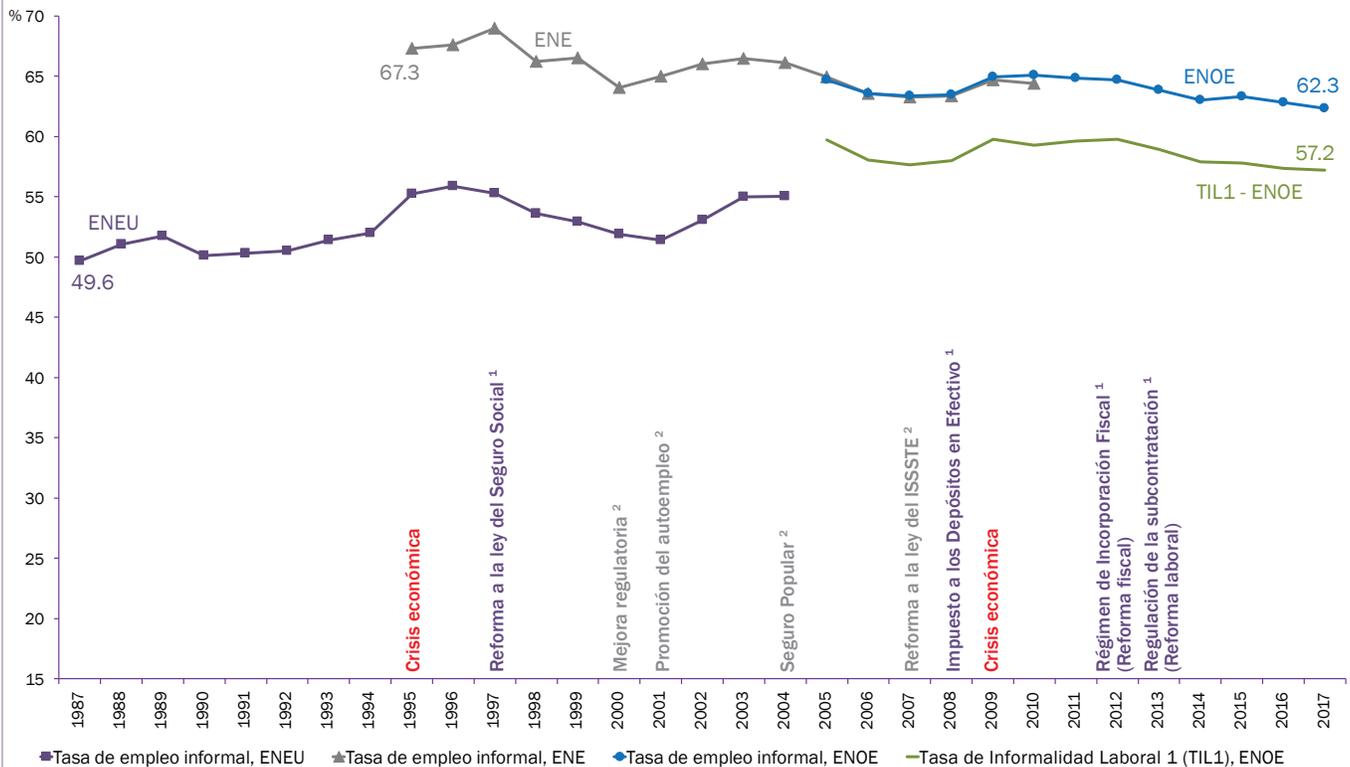
Temas estratégicos 52

noviembre
2017

➤ Informalidad: entre el avance de la estadística y el rezago de la política pública

El conocimiento y la estadística de la actividad económica informal se ha desarrollado notablemente durante las últimas tres décadas, tiempo en el que se advierte rezago y desarticulación en la legislación que la regula y en el diseño e instrumentación de las políticas públicas que buscan reducirla, así como en los mecanismos que permiten la evaluación y el seguimiento de las acciones del Estado. En estos últimos treinta años, los niveles de informalidad laboral se han mantenido elevados, persistentes, relativamente estables y han mostrado una especial sensibilidad ante las crisis, lo que indica que en su determinación subyacen factores estructurales de la economía mexicana y del mercado de trabajo.

Gráfica 1. Treinta años de estadísticas sobre informalidad laboral, 1987-2017



Notas 1 y 2. Las medidas de política pública que han tenido como objetivo intervenir directamente en las prácticas de informalidad son relativamente recientes (expuestas en color morado con identificador 1). Aunque las medidas de política anteriores a 2008 (en color gris con identificador 2) no tenían ese propósito, es pertinente considerarlas porque inciden de manera indirecta en la evolución de la informalidad (ver sección 4 de este reporte). Ver sección 1 y nota metodológica en el anexo para mayores precisiones sobre las estadísticas.
Fuente: elaboración propia a través de la consulta de microdatos de las encuestas de ENEU, ENE y ENOE del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI).

TEMAS ESTRATÉGICOS NO. 52

INFORMALIDAD: ENTRE EL AVANCE DE LA ESTADÍSTICA Y EL REZAGO DE LA POLÍTICA PÚBLICA

DR© INSTITUTO BELISARIO DOMÍNGUEZ, SENADO DE LA REPÚBLICA

Donceles 14, Colonia Centro, Delegación Cuauhtémoc, 06020 México, Ciudad de México

Distribución gratuita. Impreso en México.

Números anteriores de Temas Estratégicos:

<http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/handle/123456789/1867>

1. EVOLUCIÓN DE LAS ESTADÍSTICAS SOBRE INFORMALIDAD LABORAL

En el transcurso de las últimas tres décadas, el conocimiento internacional sobre las causas, la evolución y las implicaciones de la actividad económica informal, ha logrado un desarrollo significativo a través de múltiples vertientes: fundamentación teórica, evidencia empírica, información estadística, metodologías y técnicas de estimación, marco legal y políticas públicas. Estos avances suponen también que el interés por comprender y solucionar las anomalías asociadas a la informalidad, se ha extendido entre los diversos actores sociales; en especial, entre quienes tienen la responsabilidad de diseñar y aplicar la legislación y las políticas públicas, y de vigilar el Estado de derecho.

Durante ese tiempo, se han logrado mejorar las fuentes de información estadística y los métodos de medición de la informalidad y se han establecido lineamientos internacionales para su definición (OIT, 2013). Ahora, se tienen más y mejores indicadores para conocer con mayor exactitud el desempeño y la composición de las actividades informales, lo que ofrece elementos que ayudan en el diseño, la instrumentación, el seguimiento y la evaluación de las políticas públicas y de las decisiones legislativas.

Las estadísticas sobre informalidad han evolucionado gracias a los avances en el conocimiento científico y a la aplicación de mejoras en la definición, captación y expresión de la información (INEGI, 2011; Negrete, 2010). Por una parte, en la teoría económica se han desarrollado diversos enfoques que explican las causas y el comportamiento de la informalidad (Azuma y Grossman, 2002; Cervantes, *et al.*, 2008; Loayza y Sugawara 2009; Portes y Haller, 2004), y los estudios empíricos han aportado numerosas evidencias sobre las diversas relaciones que sostiene la informalidad en la actividad productiva y el mercado de trabajo (Brandt, 2011; Di Giannatale *et al.*, 2016; Dougherty y Escobar, 2013; Farazi, 2014; Fields, 2008; Galli y Kucera, 2004), La Porta y Shleifer,

2014; Samaniego, 2014; Tokman, 2001). Por otra parte, las definiciones, los criterios y las metodologías que han evolucionado desde la publicación del estudio pionero de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) elaborado por Hart (1972), han facilitado la identificación y la clasificación estadística de las distintas expresiones que componen la economía informal (OIT, 2013; Portes, 1995).¹

En la resolución de la 15ª Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo (CIET), la definición de informalidad se basó en las características de las unidades de producción en las que tienen lugar las actividades (perspectiva de la empresa) más que en las características de las personas ocupadas o sus empleos (perspectiva del trabajo). Posteriormente, se señaló que estos criterios no permitían captar el fenómeno de la informalidad en toda su extensión y en 2001 se conformó el grupo de expertos de estadísticas del sector informal – conocido como el grupo de Delhi –. Este grupo recomendó que la medición de la informalidad debía complementarse con una definición y medición del empleo informal. En respuesta a esta recomendación, la OIT elaboró un marco conceptual para una medición ampliada del empleo informal – revisadas y adoptadas en la 17ª CIET –.²

De acuerdo con las dos principales perspectivas de la actividad económica informal, se tienen indicadores de empleo informal (ver secciones 1 y 2) y mediciones del valor agregado que generan las unidades productivas del sector informal (ver sección 3). Tanto en la literatura especializada como en la elaboración de estadísticas, se toma como criterio principal de identificación la inscripción de los trabajadores en el sistema de seguridad social, desde la perspectiva laboral, y desde la perspectiva de la empresa, se toma como criterio el registro de los establecimientos productivos en el sistema fiscal.

1 Con la finalidad de homologar los criterios internacionales para la medición de este fenómeno, en 1993 la OIT estableció la Resolución sobre las estadísticas del empleo en el sector informal – llamada la resolución de la 15ª CIET –. Mediante este instrumento, el organismo internacional proporcionó directrices para definir el sector informal, para clasificar a las unidades productivas y a las personas ocupadas en este sector y para generar mediciones y producir estadísticas.

2 Un instrumento metodológico que se ha incorporado para considerar tanto el punto de vista de las empresas como el del trabajo, es la denominada matriz *Husmanns*. Ésta implica un algoritmo donde se utiliza el enfoque de las unidades económicas para las modalidades de trabajo independiente (empleadores y trabajadores por cuenta propia) y el enfoque laboral para modalidades de trabajo dependiente (como el trabajo asalariado).

Como se observa en la gráfica 1, desde los años ochenta se han podido utilizar, de manera continua, tres fuentes de información sobre empleo en México, elaboradas por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) –Encuesta Nacional de Empleo Urbano (ENEU), Encuesta Nacional de Empleo (ENE) y Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE)–, cuyos métodos de captación, cobertura y procesamiento de datos han mejorado.³ En los tres casos se pueden estimar tasas de empleo informal, al identificar a la población de trabajadores que no se encuentra registrada en alguna institución de salud y/o de seguridad social como producto de su relación laboral y que, por lo tanto, no cuenta con las prestaciones establecidas por la ley.⁴

De acuerdo con los microdatos de estas encuestas, se observa que en los últimos treinta años los niveles de informalidad laboral se han mantenido elevados, persistentes y relativamente estables, lo que advierte que en su determinación subyacen factores estructurales de la economía mexicana y del mercado de trabajo. A lo largo de este tiempo, se aprecia también el carácter anticíclico de la informalidad, pues las tasas se incrementan notablemente en los momentos de crisis (1995 y 2009).

Con base en los datos de la ENEU, se registran tasas de empleo informal que oscilan entre el 49.6% (1987) y el 55.9% (1996) durante el periodo 1987-2004. Estas tasas son inferiores a las estimadas con la ENE y la ENOE, ya que su cobertura se restringe a la población de centros urbanos, cuya muestra llegó a ser de 48 ciudades en 2003. Sin embargo, los datos de la ENEU son útiles para conocer el fenómeno de la informalidad laboral desde los años ochenta y subsanan un vacío de información en aquellos tiempos.

Por su parte, las estadísticas de la ENE dan cuenta de la elevada informalidad laboral desde la segunda mitad de la década de los noventa. Estas tasas se ubican entre el 63.2% (2007) y el 69.0% (1997), y su comportamiento se empalma,

entre los años 2005 y 2010, con las cifras provenientes de la ENOE, lo que da muestra de la compatibilidad de las dos encuestas. Con la ENE, surge la primera estimación oficial de la Tasa de Ocupación del Sector Informal (TOSI1) a partir del año 2000 (ver gráfica 2); sin embargo, por su definición (ver nota metodológica, INEGI, 2017a), este indicador subestima significativamente el empleo informal pues sus tasas rondan entre 27.0 y el 29.1%.

Con la creación de la ENOE en 2005, se eleva la confiabilidad de las estadísticas y se amplían las mediciones. Se crea la Tasa de Informalidad Laboral (TIL1) y una variante que excluye al trabajo agrícola (TIL2). Al comparar la tasa estimada de empleo informal y la TIL1 se observa que siguen prácticamente el mismo comportamiento, aunque las cifras de la TIL1 se ubican en promedio 5.3 unidades porcentuales por debajo. Esto se debe a que la definición de la TIL1 resulta algo más restrictiva al combinar una serie de criterios en la estimación de la población informal (ver nota metodológica, INEGI, 2017c).

En definitiva, desde la segunda parte de la década de los ochenta, al menos la mitad de la población ocupada urbana se desempeñaba en condiciones de informalidad. Esta proporción es superior al considerar las encuestas de cobertura nacional que incluyen a la población rural (ENE y ENOE), cuyas tasas se ubican por encima del 60%, desde los años noventa.

El registro histórico de las estadísticas sobre empleo informal, da cuenta de un fenómeno estructural relacionado estrechamente con la evolución de los ciclos económicos y su incidencia contrasta con el número y el tipo de programas públicos, decisiones de política y reformas institucionales, que se han llevado a cabo durante los últimos treinta años, para intentar disminuirlo (ver gráfica 1 y sección 4). Para conocer el impacto de las políticas públicas instrumentadas durante ese tiempo, habría convenido aprovechar la información generada a través de los distintos indicadores de informalidad y crear

3 El antecedente más importante en los esfuerzos por dimensionar la actividad económica informal, es el realizado por el INEGI (1990) con la Encuesta Nacional de Economía Informal (ENEI), que se levantó únicamente en cinco áreas metropolitanas del país en 1989. En sus resultados se tiene que del total de participantes en el sector informal (3,306,501 individuos), el 56.6% eran trabajadores por cuenta propia, 15.0% trabajadores asalariados, 17.9% trabajadores sin pago y 9.6% patrones de negocios.

4 Para estimar las tasas porcentuales de empleo informal a partir de los microdatos de las tres encuestas, se consideraron como empleados informales, en el caso de la ENEU, a aquellos que declararon no tener acceso al IMSS o ISSSTE derivado de su trabajo principal. En el caso de la ENE y la ENOE, se consideraron a aquellos que no tenían acceso a instituciones de salud producto de su trabajo. En las estimaciones no se consideraron a los trabajadores que declararon no tener ingresos, así como a los que no especificaron si tenían acceso a una institución de salud producto de trabajo.

con ello un sistema de seguimiento y evaluación de las acciones y estrategias del Estado. Estos esfuerzos habrían permitido saber, por ejemplo, si la reforma a la Ley del Seguro Social (LSS) de 1997 favoreció el descenso en las tasas de empleo informal que se observan entre ese año y 2001.

Cabe señalar también que el aprovechamiento actual de la información estadística, de los sistemas de seguimiento y evaluación, y el fortalecimiento de los instrumentos de captación e instituciones que generan las estadísticas, permitirán mejorar las políticas para reducir la informalidad en el futuro, especialmente, de cara al cumplimiento de los compromisos adquiridos en la Agenda de Desarrollo 2030 (Cepal, 2017), en donde se establecen los objetivos de crear puestos de trabajo decentes y fomentar la formalización (Objetivo de Desarrollo Sostenible número 8, meta número 8.3) (ONU, 2015).

2. DESEMPEÑO RECIENTE DE LA INFORMALIDAD LABORAL

La informalidad laboral está constituida por un conjunto de prácticas de diversos tipos que tienen como denominador común la carencia de las prestaciones ofrecidas por el sistema de seguridad social. Se trata de relaciones de trabajo irregulares que, en algunos casos, están determinadas por el incumplimiento de la legislación fiscal y laboral que de manera deliberada realizan las empresas; aunque en otros casos, como en las actividades de autoempleo, son producto de las limitaciones del sistema institucional para incorporar a la seguridad social a los trabajadores por cuenta propia que, ya sea por voluntad o por exclusión del mercado, desarrollan actividades productivas al margen de la normatividad. La informalidad es por tanto un fenómeno complejo y heterogéneo que en la mayoría de los casos afecta el bienestar de los trabajadores y que, según la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL, 2016), limita de manera importante la reducción de la desigualdad en los países de la región.

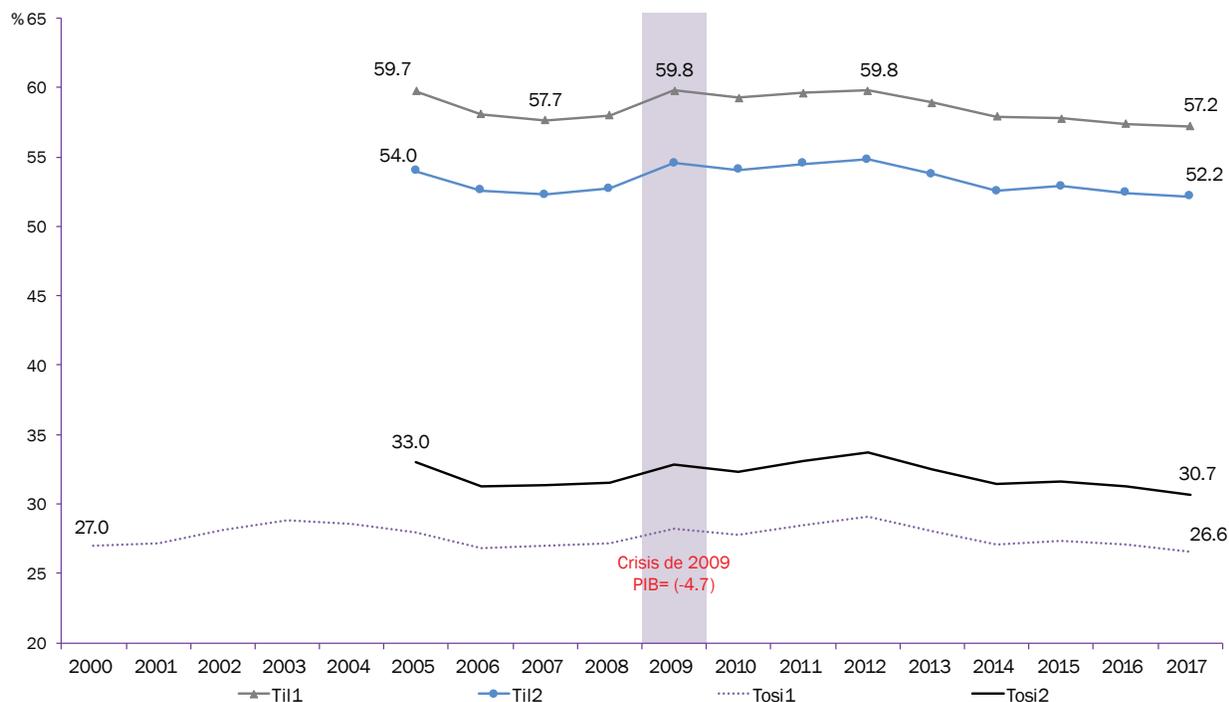
De acuerdo con la información estadística de la ENOE (INEGI, 2017b), las distintas tasas que miden la informalidad laboral han sostenido un desempeño relativamente estable durante más de una década (ver gráfica 2), lo que supone que su determinación está vinculada con las condiciones estructurales de la actividad productiva y no son prácticas coyunturales que puedan ser disipadas en el corto plazo. Las variaciones que destacan en las distintas trayectorias son un repunte significativo con la irrupción de la crisis de 2009 que interrumpió el descenso de las tasas que se había iniciado en 2005. Después de que las tasas se mantuvieron relativamente altas en los años posteriores a la crisis, se ha observado una nueva disminución que parece restituir las cifras de la informalidad a los niveles registrados antes de 2009. Ello significaría que la ocupación

informal está especialmente basada en relaciones productivas altamente susceptibles a los ciclos económicos.

De las distintas mediciones de informalidad que contiene la gráfica 2, destaca la elevada proporción del empleo informal que se registra con las Tasas de Informalidad Laboral (TIL1 y TIL2), a diferencia de los niveles observados con las Tasas de Ocupación en el Sector Informal (TOSI1 y TOSI2), cuya definición restringe la cuantificación al personal ocupado que labora en unidades productivas del sector informal (ver la metodología de INEGI, 2017a). Las tasas de mayor dimensión (TIL1) advierten que en la actualidad el empleo informal alcanza una participación del 57.2% respecto al total de la población ocupada, lo que equivale a tener más de 29.9 millones de trabajadores informales en el mercado.

La disminución de las tasas de informalidad laboral en los años recientes está asociada al desempeño de la economía nacional, que ha sostenido tasas positivas (aunque relativamente bajas) en el crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB) y que mantiene la estabilidad de las principales variables macroeconómicas, lo que ha evitado la irrupción de fluctuaciones negativas que propicien aumentos de ocupación informal y que ha facilitado la creación de empleo. La reducción relativa de las tasas porcentuales de informalidad, no significa que el número de puestos de trabajo informal decrezca o que se estén convirtiendo en formales, sino que su ritmo de crecimiento reciente es menor a los años anteriores y menor al ritmo en que aumentan los empleos formales. Es decir, si los ritmos de crecimiento de la producción nacional y del empleo formal son mayores al ritmo de crecimiento de la informalidad, entonces la proporción relativa, que representan las tasas de informalidad laboral sobre la población ocupada total, es menor. La

Gráfica 2. Mediciones oficiales sobre la informalidad laboral: TIL y TOSI



Notas metodológicas: Los datos provienen del tercer trimestre de cada año. De 2000 a 2004 son de la Encuesta Nacional de Empleo (ENE) y los de 2005 a 2015 son de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE). La Tasa de Ocupación en el Sector Informal 1 (TOSI1) representa a la población que trabaja para una unidad económica que opera a partir de los recursos del hogar, pero sin constituirse como empresa, de modo que la actividad no tiene una situación identificable e independiente de ese hogar. La Tasa de Informalidad Laboral 1 (TIL1) incluye a la población que labora en el sector informal y a la población que labora en otras modalidades similares, como los ocupados por cuenta propia en la agricultura de subsistencia, así como a trabajadores que laboran sin la protección de la seguridad social y cuyos servicios son utilizados por unidades económicas registradas. La diferencia entre la TIL1 y la TIL2 es la exclusión de la población ocupada no agropecuaria (TIL2). Del mismo modo, la diferencia entre la TOSI1 y la TOSI2 es que en la segunda se considera a la población ocupada en el ámbito no agropecuario. Fuente: elaboración propia con datos de la ENE y la ENOE del INEGI.

Tasa de Crecimiento Media Anual (TCMA) de la informalidad fue menor en el periodo 2012-2017 (0.4%), que en el periodo 2005-2011 (1.8%); mientras que las tasas de crecimiento del empleo formal fueron superiores en los años recientes, periodo 2012-2017 (3.9%), frente a 2005-2011 (2.7%).

A reserva de analizar de manera especial los factores económicos que hay detrás del comportamiento reciente de la informalidad, es conveniente preguntarse si esa disminución puede ser atribuible a las decisiones de política tomadas con la reforma laboral de 2012 y la reforma fiscal de 2013, que introdujeron la regulación sobre la subcontratación y el Régimen de Incorporación Fiscal (RIF). Sin embargo, para dar una respuesta robusta a esta inquietud es necesario contar con los instrumentos de evaluación de políticas, en

la materia, y con la información captada por las instituciones responsables de los procedimientos de instrumentación de las reformas (IMSS, Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS)).

Otra consideración relevante sobre la reducción de la informalidad en los últimos años consiste en que ésta no necesariamente implica un cambio de tendencia en el comportamiento de las variables. Los cambios recientes parecen estar dentro del margen de variación de los indicadores considerados, pues de 2005 a 2007 la TIL1 había presentado ya una reducción de dos puntos porcentuales y el descenso registrado en los últimos cinco años (de 2012=59.8% a 2017=57.2%) ha sido de 2.6 unidades porcentuales, sólo seis décimas más que el descenso previo a la crisis.⁵

⁵ Si la TIL promedio de 2005 a 2017 es de 58.5% y su desviación estándar es de 0.99 unidades porcentuales, entonces la cifra de 2017 (57.2%) se ha reducido a menos dos desviaciones estándar (1.98) tomando en cuenta la reducción con respecto a la media (1.30 unidades porcentuales).

Si se toma en cuenta las variaciones de las tasas de empleo informal estimadas con la ENE y la ENEU, se aprecian reducciones más pronunciadas (ver gráfica 1). Con los datos de la ENE se observa una reducción de 4.9 unidades porcentuales entre 1997 (69.0%) y 2000 (64.1%) y con los datos de la ENEU la caída de las tasas de 1996 (55.9%) a 2001 (51.4%) fue equivalente a 4.5 unidades porcentuales.

Las reducciones registradas en la TIL1 en 2005-2007 y en las tasas de la ENE y la ENEU a finales de los años noventa, se presentan a pesar de no haber contado, en aquellos años, con medidas de política específicas para reducir la informalidad (a excepción de la reforma a la LSS, que fue más bien una medida de orden financiero). Ello indica que la evolución de estas tasas puede estar más vinculada a factores relacionados con el desempeño estructural de la economía y sus ciclos, que a las decisiones de política que se han instrumentado en las últimas décadas. Si bien el descenso reciente de las tasas es un comportamiento deseable, cabe advertir que podría revertirse en caso de que la economía mexicana sufra una nueva recesión en los próximos años, tal

como se ha observado con los efectos de las crisis de 1995 y 2009, e incluso con la desaceleración de 2001 (ver gráfica 1).

Como ha quedado patente con las estadísticas del INEGI (2017b), la informalidad laboral ha seguido trayectorias consolidadas, estables y de elevadas proporciones, que —de no aplicarse políticas pertinentes y oportunas— significan un riesgo importante para el desarrollo económico nacional; e incluso representan un desafío importante en el cumplimiento de las metas para alcanzar el trabajo decente, que se plantean en la Agenda de Desarrollo para el año 2030 (Martínez y Cabestany, 2016). La composición heterogénea del empleo informal obliga a los responsables de la política pública a tomar decisiones de distinta índole para reducir su incidencia en el mercado de trabajo. Los retos que esto impone no son triviales ni pueden tomarse con el optimismo que otorga la implementación de las reformas fiscal y laboral de los últimos años.⁶ Estas decisiones legislativas ayudarán a resolver parte de las deficiencias institucionales pero para lograr las metas en el largo plazo es necesario promover reformas de mayor calado.

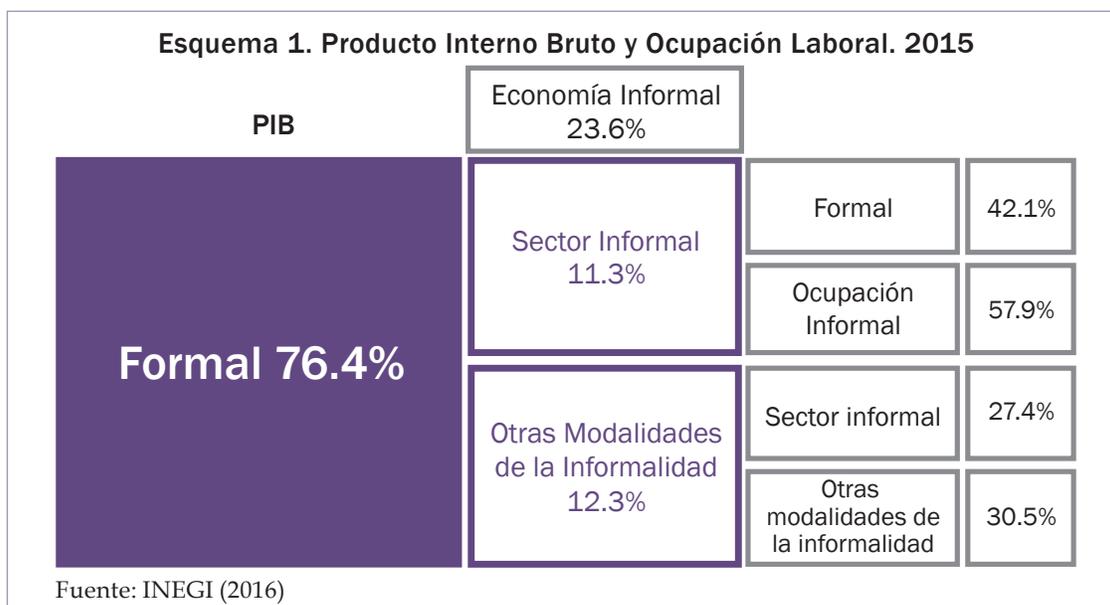
3. INDICADORES DE LA ECONOMÍA INFORMAL

La experiencia y el debate internacionales sobre la medición de la informalidad, se ha reflejado en los indicadores elaborados por las instituciones nacionales. Además de las mediciones de la TIL1, TIL2, TOSI1 y TOSI2 ya presentadas, el INEGI ha generado indicadores sobre la economía informal para conocer su valor agregado bruto y poder analizar tanto su comportamiento, como su contribución al PIB nacional.

Siguiendo los criterios de la OIT, la medición de la economía informal de INEGI, considera no sólo al sector informal (entendido como las unidades económicas constituidas por micronegocios no registrados) sino también “otras modalidades de informalidad” donde se contabilizan la agricultura de subsistencia, el trabajo remunerado de los hogares y todas las variedades de trabajo que, aun estando ligadas a unidades económicas formales, desempeñan su labor bajo condiciones de informalidad.

El INEGI ha señalado que “Para el año 2015 la medición de la economía informal mostró que 23.6% del PIB es informal y se genera por 57.9% de la población ocupada en condiciones de informalidad. Asimismo, que 76.4% del PIB lo genera el sector formal con el 42.1% de la población ocupada formal. Es decir que por cada 100 pesos generados de PIB del país, 76 pesos lo generan el 42% de ocupados formales, mientras que casi 24 pesos los generan el 58% de ocupados en informalidad (esquema 1). Del 23.6% de la economía informal, el 11.3% corresponde al sector informal, es decir, a aquellos negocios no registrados de los hogares dedicados a la producción de bienes o servicios. El 12.3% restante corresponde a las otras modalidades de la informalidad, que se refieren a todo trabajo que aún y cuándo labora para unidades económicas distintas a las de los micronegocios no registrados, no cuenta con el amparo del marco legal e institucional (seguridad social, prestaciones sociales” (INEGI 2016 p1).

⁶ En la literatura especializada (Bensusán, 2013; Samaniego, 2008) se ha enfatizado que la mera creación de empleos formales no sería suficiente para remediar el fenómeno de la informalidad, se señala la necesidad de contar con políticas adicionales diseñadas con tal fin.



A pesar de que, a partir de estos datos, INEGI supone que el 76.4% del PIB es generado por población ocupada formal (42.1%) y que 23.6% se realiza por población ocupada en condiciones de informalidad (58%), habrá que tener en cuenta que existen unidades productivas formales que combinan fuerza de trabajo formal e informal; lo que impediría establecer una relación directa entre producción formal y ocupación formal, como lo señala INEGI. De hecho, las encuestas de empleo, como la ENOE, normalmente registran trabajadores subordinados informales que laboran en unidades formales, lo que dificulta la determinación de los porcentajes del PIB generados exclusivamente por las economías formal e informal. La heterogeneidad del fenómeno de la informalidad ha implicado la necesidad de mejoras metodológicas constantes para la generación de datos y exige tener una buena comprensión global de la misma para interpretarlos.

Los datos presentados permiten notar la baja productividad de la economía informal.⁷ Al respecto la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE, 2011; 2015) ha señalado que la informalidad es un síntoma de la baja productividad, pero a su vez causa de la misma. Los mecanismos mediante los cuales la informalidad refuerza la baja productividad consisten, en parte, en que las pequeñas empresas informales al ocultar sus actividades, limitan su crecimiento y dificultan la integración vertical

y horizontal eficiente. Por su situación, estas empresas carecen de acceso al financiamiento, a los servicios públicos, a la aplicación de derechos de propiedad y a los programas formales de capacitación.

La evasión fiscal asociada a la informalidad podría limitar las inversiones gubernamentales necesarias para lograr un crecimiento importante de la productividad, además de que dichas empresas utilizan bienes y servicios públicos sin contribuir a los ingresos fiscales que los financian (OCDE, 2011-2015). Las empresas informales con baja productividad podrían además contribuir con la reproducción de condiciones de una competencia injusta porque la evasión fiscal es un elemento que les ayuda a reducir sus costos, lo que les permite conseguir una participación en el mercado de sus competidores formales más productivos y podría entorpecer el proceso de la salida del mercado de las empresas poco productivas (OCDE, 2007).

El fenómeno en cuestión es motivo de preocupación y debería estar en el centro de la discusión sobre las políticas públicas (Ruiz, 2017) porque incide en el desarrollo económico nacional y está vinculado con dificultades para disminuir la pobreza y lograr una mejor distribución del ingreso (OCDE, 2009; 2011). De hecho, diferentes especialistas han señalado a la baja productividad, acumulada en las pequeñas empresas

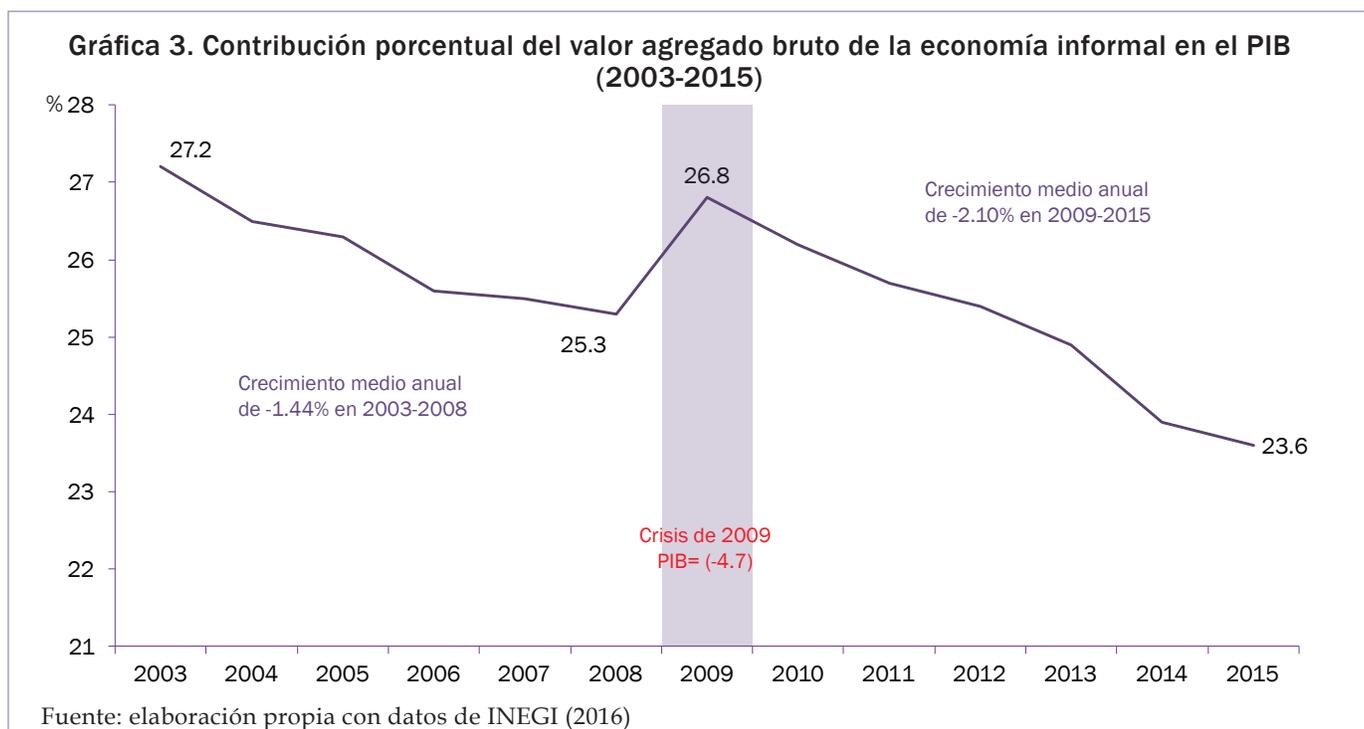
⁷ La productividad de la economía es motivo de preocupación también en el sector formal. La OCDE (2015), por ejemplo, ha señalado a la baja productividad como una de las características de la economía mexicana que se pretendía subsanar mediante la introducción del paquete de reformas estructurales.

informales, como la causa principal del débil crecimiento económico nacional⁸ (FMI, 2017) y algunos la han explicado por el gran flujo de actividades de mayor valor agregado a trabajos de menor productividad (Samaniego, 2014). Este fenómeno se asocia con aspectos que impactan directamente el bienestar de los trabajadores; por ejemplo el castigo salarial al que se enfrentan los empleados informales,⁹ así como las condiciones de vulnerabilidad que viven por no tener acceso a las instituciones de la seguridad social o a servicios financieros asequibles (OCDE, 2009; 2011).

La contribución porcentual del valor agregado bruto de la economía informal en el PIB ha disminuido en los últimos 12 años, en el año 2003 era de 27.2% frente al 23.6% de 2015 (ver gráfica 3). El ritmo en la caída de este indicador fue de -1.44% en el periodo 2003-2008 y su comportamiento se vio interrumpido por la crisis de 2009 en la que, aumentó más de un punto porcentual entre un año y el siguiente (25.3% en 2008 y 26.8% en 2009). Después de la crisis de 2009 el crecimiento de esta variable continuó en descenso con un crecimiento medio anual de -2.10% en 2009-2015.

El comportamiento antes descrito podría explicarse mediante tres escenarios hipotéticos:

- a) La contribución porcentual del valor agregado bruto de la economía informal en el PIB ha caído debido a una disminución de la informalidad. Este escenario es poco probable puesto que otros indicadores que miden la informalidad (por ejemplo la TIL y la TOSI) no muestran dicho comportamiento. Aun concediendo que ha habido un avance marginal en los años recientes, éstos podrían desaparecer ante una nueva crisis económica, según lo que se observa en la gráfica 3.
- b) El comportamiento de la variable en cuestión se debe a que los trabajos informales están perdiendo productividad. Este escenario resulta preocupante tomando en cuenta la baja productividad que históricamente se ha observado en la economía informal y las consecuencias negativas de esta situación para la economía nacional (Samaniego, 2014). Bajo esta hipótesis, el



⁸ Según el FMI (2017) los principales obstáculos al crecimiento económico nacional son la falta de gobernanza, la corrupción, la inseguridad y la informalidad. Por otra parte, la empresa Moodys (Martínez, 2017), señala que factores como la informalidad laboral y el bajo nivel educativo, explican el débil desempeño de la productividad en el país.

⁹ Alcaraz et. al (2008) han encontrado que el diferencial salarial entre el sector formal y el informal es estadísticamente significativo y mayor que el que parece existir entre la industria y los servicios. Los autores señalan que estos resultados sugieren diferencias en los niveles de productividad entre el sector formal y el informal lo que a su vez significa que el aumento de la participación del empleo informal pudiese tener efectos negativos sobre la productividad agregada.

sector informal se estaría configurando con las unidades económicas que presentan el comportamiento más deficiente.

- c) La disminución de la contribución porcentual del valor agregado bruto de la economía informal en el PIB se explica por una reconfiguración de las actividades informales que podría incluir el traslado de algunas de ellas al sector formal, pero también movimientos de algunas de las actividades hacia la economía ilegal. En este escenario se presenta la dificultad de captar este movimiento en tanto que, por su naturaleza, la actividad económica ilegal no es captada en la contabilidad nacional.

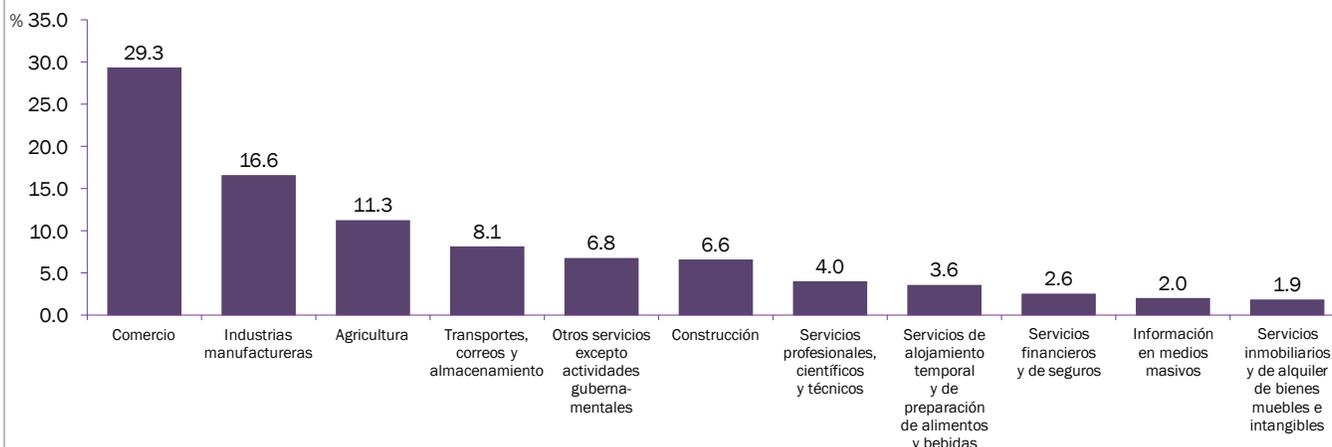
Desde un punto de vista sectorial, los rubros que contribuyeron de mayor manera con el valor agregado bruto de la economía informal son, en orden de importancia, el comercio (29.3%), industrias manufactureras (16.6%), agricultura (11.3%), transportes, correos y almacenamiento (8.1%), otros servicios excepto actividades gubernamentales (6.8%), construcción (6.6%), servicios profesionales, científicos y técnicos (4%), servicios de alojamiento temporal y de preparación de alimentos y bebidas (3.6%), servicios financieros y de seguros (2.6%), información en medios masivos (2.0%) y servicios inmobiliarios y de alquiler de bienes muebles e intangibles (1.9%) ver gráfica 4.

servicios de alojamiento temporal y de preparación de alimentos y bebidas (3.6%), servicios financieros y de seguros (2.6%), información en medios masivos (2.0%) y servicios inmobiliarios y de alquiler de bienes muebles e intangibles (1.9%) ver gráfica 4.

Las mediciones recientes permiten conocer con detalle el comportamiento de la economía informal, dan cuenta de su relevancia productiva en cuanto a su contribución de valor agregado en el PIB y muestran características como su baja productividad y su concentración en sectores como el comercial y el agropecuario, que históricamente han estado vinculados a la generación de empleo informal.

Además de estas características, en la formulación de políticas públicas para incidir en el fenómeno de la informalidad, es pertinente tomar en cuenta el comportamiento de otros indicadores relacionados, entre ellos los de salarios, productividad, desempleo, movilidad laboral, entre otros. Estas consideraciones permitirán realizar intervenciones con mejores efectos para el mercado de trabajo en su conjunto.

Gráfica 4. Valor agregado bruto de la economía informal, por sector de actividad económica. Estructura porcentual 2015.



Nota: Los sectores que se presentan generaron el 92.8% del valor agregado bruto de la economía informal, mientras que el 7.2% restante se generó en otros sectores de la economía. Los otros sectores son: minería, generación, transmisión y distribución de energía eléctrica, suministro de agua y de gas por ductos al consumidor final, Corporativos, Servicios de apoyo a los negocios y manejo de desechos y servicios de remediación, Servicios educativos, Servicios de salud y de asistencia social, Servicios de esparcimiento culturales y deportivos, y otros servicios recreativos, Actividades legislativas, gubernamentales, de impartición de justicia y de organismos internacionales y extraterritoriales.

Fuente: elaboración propia con datos de INEGI (2017b)

4. EL REZAGO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA REDUCIR LA INFORMALIDAD EN LOS PLANES DE DESARROLLO NACIONAL

Los esfuerzos gubernamentales para afrontar las causas y las implicaciones de la informalidad en México, se han realizado sin la suficiente pertinencia y ni la oportuna implementación. La revisión de los planes de desarrollo nacional de las últimas cinco administraciones federales, da cuenta de la intervención tardía del Estado, de la falta de importancia que se le daba como problema público y de la limitada comprensión, focalización y coordinación en el diseño de las políticas públicas en la materia.

El énfasis y la orientación de las políticas para inhibir la actividad económica informal, promover el empleo formal, mejorar las condiciones laborales, fortalecer los sistemas fiscal y de seguridad social y elevar las capacidades institucionales, han diferido en cada uno de los planes nacionales de desarrollo del país.

Desde el Plan Nacional de Desarrollo (PND) del periodo 1989-1994, se reconoció la insuficiencia de empleos productivos y bien remunerados, así como la pérdida del poder adquisitivo de los salarios. Se estimaba que, para cubrir la demanda de puestos de empleo, era necesario crecer a tasas cercanas al 6% anual y que el incremento de las fuentes de trabajo debiera ser de “alrededor de un millón de empleos por año” (DOF, 1989:32).

Para lograr esos propósitos se sostenía que “la apertura de la economía a la competencia externa y su nueva orientación hacia el sector exportador contribuirán a una expansión dinámica de la actividad económica que promueva la creación de empleos bien remunerados...” (DOF, 1989:24). Bajo esta lógica, adquiriría máxima relevancia la estabilidad económica, una creciente inversión, los avances en la productividad y la participación de los trabajadores en el proceso de cambio económico. A pesar de la importancia que se le da al empleo en esta estrategia de desarrollo, la informalidad no aparece en el diagnóstico como un problema central de la actividad económica ni se proponen medidas específicas para su reducción.

En el PND de 1995-2000, se incorporó, tanto al diagnóstico como a los objetivos del plan, la importancia de garantizar el acceso a la seguridad social, además de generar empleos permanentes y bien remunerados. Se estableció promover “la incorporación de la fuerza de trabajo que ahora

no goza de las prestaciones de seguridad social al mercado laboral formal, de modo que tenga derecho a estos beneficios.” (DOF, 1995:54).

Para mejorar las oportunidades de empleo, se estimaba que la economía nacional debería alcanzar tasas sostenidas de crecimiento que fuesen superiores al 5%, y fortalecer la inversión, mantener las finanzas públicas sanas y la estabilidad de precios. La estrategia de desarrollo contemplaba que un marco regulatorio equitativo, transparente y eficiente era indispensable para aumentar la capacidad competitiva de las empresas, alentar la inversión productiva y, por lo tanto, propiciar la creación de más y mejores empleos.

La desregulación se concibió, entonces, como un instrumento para fomentar el empleo y reducir los costos de cumplimiento de las empresas. La idea de que el incumplimiento de la legislación laboral y fiscal – por parte de los particulares que reproducen actividades productivas en la informalidad – está relacionado con la dificultad de los procedimientos administrativos que imponen las instituciones públicas, con el exceso de regulación y con los elevados costos de cumplimiento fiscal, ha implicado que las autoridades gubernamentales implementen acciones de mejora regulatoria y de simplificación administrativa.

En materia laboral, se propuso analizar el conjunto de circunstancias que determinan los términos de las relaciones de trabajo, pues se consideraba que los costos no salariales relacionados con la contratación de trabajadores alcanzaban una proporción elevada, que la mayor parte del costo no salarial se vinculaba a las aportaciones para la seguridad social y que los trabajadores no percibían una relación directa entre esas aportaciones y los beneficios de la seguridad social, pues con frecuencia las consideran como un impuesto y no como parte de las remuneraciones por un servicio laboral desempeñado. A pesar de plantear con claridad el problema de la informalidad en el plan, no se logra destacar una estrategia articulada que tenga como objetivo específico su disminución.

La decisión más importante en materia de seguridad social fue la de reformar la LSS, en 1997, con dos propósitos principales: ampliar la cobertura del IMSS y fortalecer su estructura finan-

ciera. A pesar del esfuerzo, la reforma resultó parcial pues no buscó la integración institucional del sistema de seguridad social, ni reformó los sistemas de pensiones y de salud (Lomelí, 2015).

Entre 2001 y 2006, en el PND se le dio prioridad a la promoción del autoempleo, las microempresas y los programas de empleo temporal, sin tomar medidas para garantizar que los puestos de trabajo generados fuesen de carácter formal. La base de la ampliación de oportunidades laborales fue “promover el espíritu emprendedor para la generación de empleo y autoempleo en todos los sectores de la población” (DOF, 2001). Sobre la creación de este tipo de empresas, los especialistas (Samaniego, 2014) han señalado que lo necesario es más bien contar con una transformación de fondo en la estructura productiva y con un flujo de trabajo desde actividades menos productivas hacia las más productivas mediante una estrategia de desarrollo dirigida por el Estado.

Bajo los mismos principios de promoción empresarial, se implementaron acciones para impulsar el micro financiamiento, que facilitara el acceso al crédito de los micro y pequeños negocios, y se promovieron acciones para la incubación de empresas y programas de apoyo al empresario a través de subsidios y capacitación. La intención era que los déficits en la creación de puestos de trabajo se subsanaran a partir del pequeño emprendimiento y el autoempleo. Sin embargo, los objetivos y resultados de estas medidas son altamente contradictorios con respecto a la intención de reducir la informalidad, ya que tanto el trabajo por cuenta propia como las micro y pequeñas empresas son de las principales fuentes de actividad económica informal que se tienen en el país.

Por otra parte, en este plan se le dio prioridad a la política de salud con la creación del Seguro Popular (Sistema de Protección Social en Salud), para proteger financieramente a las familias ante eventuales gastos extraordinarios en salud. Aunque esta decisión no tenía como objetivo reducir la informalidad, incide en su comportamiento ya que ofrece servicios de salud a la población que no está inscrita en las instituciones de seguridad social; lo que a juicio de algunos especialistas (Levy, 2008), configura un sistema de incentivos *perversos* para aquellos que deciden mantenerse en actividades informales y a la vez reciben cobertura gratuita de salud.

En el periodo 2007-2012, se consideró a la competitividad como una condición que generaría inversión y empleo, y fue entonces cuando se fijó el objetivo de “crear, al menos, 800 mil empleos formales al año” (DOF, 2007:54). Se le dio una particular importancia a la creación de empleo juvenil, por lo que se implementó el Programa de Primer Empleo sin haber logrado resultados notables y sin tener en cuenta que este grupo poblacional es de los que tiene una mayor incidencia en la informalidad.

En la formulación de este plan, se propuso consolidar un sistema nacional de pensiones “... mediante la incorporación de trabajadores independientes y la transformación de los sistemas de reparto públicos en sistemas de cuentas individuales con portabilidad entre los sistemas” (DOF, 2007:38). Esta intención derivó en la reforma a la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), de 2007, que introdujo el sistema de cuentas individuales para la administración de las pensiones, con el fin de reducir en el largo plazo la presión fiscal que generaría el creciente déficit del sistema de pensiones anterior (Lomelí, 2015). Aunque esta medida busca fortalecer una de las principales instituciones del sistema de seguridad social, al reconfigurar la estructura financiera de las pensiones, no se puede tomar como una decisión que ayude a reducir directamente la informalidad.

Con la reforma a la Ley Federal del Trabajo (LFT) de 2012, se implantaron regulaciones a la informalidad basada en las prácticas de subcontratación productiva. Esta decisión legislativa logra configurar un marco de regulación para disminuir la informalidad, relacionada con una actividad recurrente en los encadenamientos productivos de las empresas, y significa un avance legal que permite fortalecer las atribuciones y la operación de las dependencias de protección laboral. Sin embargo, los resultados de esta medida dependerán de las capacidades institucionales y de la existencia de mecanismos eficaces para verificar su cumplimiento, como pueden ser las tareas de inspección y fiscalización de las dependencias responsables. Desafortunadamente, las deficiencias en la inspección y vigilancia en el cumplimiento de las normas representan un fallo continuo del sistema laboral mexicano y ponen en riesgo el alcance de los objetivos de este instrumento normativo (Martínez y Cabestany, 2016).

Finalmente, en el PND 2013-2018, se observa un mejor diagnóstico del fenómeno y una mayor articulación en las decisiones que buscan aumentar el empleo e inhibir la informalidad: “Se propone reducir la informalidad y generar empleos mejor remunerados a través de una legislación laboral y políticas de seguridad social que disminuyan los costos que enfrentan las empresas al contratar a trabajadores formales” (DOF, 2013:54). Se plantean acciones para promover una mayor competencia en los mercados que genere empleo y mejores salarios, el seguro de desempleo, la simplificación en el pago de impuestos, entre otras.

En el plan aún vigente, se proponen diversas acciones y estrategias que pretendían garantizar el acceso efectivo a servicios de salud de calidad, promover la cobertura universal de servicios de seguridad social en la población e instrumentar una mejor gestión financiera de los organismos públicos que garantice la sustentabilidad del sistema (DOF, 2013). De hecho, una buena parte de estas propuestas fueron recogidas y acordadas con las principales fuerzas políticas en el Pacto por México, entre las que destaca la construcción de un Sistema de Seguridad Social Universal que garantice el acceso a la salud y otorgue, sin condición del estatus laboral, un conjunto de beneficios sociales procurados por el Estado. No obstante las buenas intenciones, algunas medidas no han logrado ser implementadas; por ejemplo, las previstas en la reforma fiscal de 2013: la pensión universal y el seguro de desempleo.

5. CONCLUSIONES

Aunque el conocimiento sobre el fenómeno de la informalidad, basado en el desarrollo de la teoría económica, la investigación empírica y la información estadística, se ha incrementado notablemente durante las últimas décadas, se advierte un rezago y una desarticulación en la legislación que la regula y en el diseño e instrumentación de las políticas públicas que buscan reducirla.¹⁰ El desarrollo del conocimiento de la informalidad no se ha correspondido, de

Una de las decisiones de política más importantes para intervenir en las prácticas económicas informales, es la creación del Régimen de Incorporación Fiscal (RIF), que fue impulsado en el marco de la Reforma Hacendaria de 2013, con la finalidad de facilitar y promover el registro y control de los micro y pequeños negocios y disminuir con ello la informalidad. Entre otros beneficios, el RIF ofrece la posibilidad, aunque no la obligación, de que los contribuyentes se inscriban a la seguridad social mediante facilidades para el pago de las cuotas obrero patronales de los contribuyentes y sus trabajadores.

Si bien la reforma introducida en 2013 representa una mejora importante en el registro fiscal de los micro y pequeños negocios, y ofrece un esquema de subsidios atractivo para aquellos que se encuentran al margen de la normativa hacendaria, el registro empresarial a través del RIF no se traduce automáticamente en la formalización de los trabajadores. Este proceso sigue siendo un acto voluntario de los patrones que pueden aprovechar el esquema de subsidios que ofrece el IMSS, pero no existe una disposición en el RIF para garantizar que el registro fiscal se convierta en la afiliación de los trabajadores a la seguridad social, lo que limita el impacto de la norma para reducir la informalidad. Para corregir esta deficiencia es conveniente incluir en el RIF un mecanismo que vincule de manera obligatoria el registro fiscal con la incorporación de los trabajadores a la seguridad social (Martínez y Cabestany, 2016).

manera oportuna, con las decisiones legislativas y las políticas públicas para inhibir sus principales prácticas. Es posible que el descuido o la omisión de las intervenciones gubernamentales pertinentes y oportunas, desde los años ochenta en el país, haya facilitado la penetración, la extensión y la consolidación de las actividades informales en la estructura productiva y del mercado de trabajo, lo que ha hecho más difícil erradicarla.

¹⁰ La asimetría entre el desarrollo del conocimiento de la informalidad y los rezagos en el diseño de instrumentos legislativos y de política pública para afrontarla en México, contrasta con los esfuerzos del Estado que se han implementado para atender otros problemas públicos como la pobreza o el acceso a la salud, casos en los que el crecimiento del conocimiento también ha sido significativo.

El número y el tipo de intervenciones del Estado que se han llevado a cabo durante los últimos treinta años para intentar disminuir el problema de la informalidad, contrasta con la naturaleza estructural de este fenómeno, que se ha documentado mediante el registro histórico estadístico. El comportamiento de las variables sobre informalidad permite notar esta discordancia, en la TIL1 se presentan reducciones en 2005-2007 y en los años noventa, a pesar de no haber contado con medidas de política para reducirla en esos años. La evolución de estas tasas, entonces, parece estar relacionada con el desempeño estructural de la economía y sus ciclos, más que con las políticas que se han implementado en las últimas décadas. El descenso reciente en las tasas de informalidad es deseable, sin embargo, en caso de que la economía mexicana sufra una nueva recesión los avances podrían revertirse, como ha ocurrido en casos previos de crisis económica.

Para mejorar el diseño la instrumentación de las políticas para reducir la informalidad, es conveniente considerar las experiencias y las recomendaciones internacionales. La OCDE (2009) ha formulado una serie de estrategias para reducir la informalidad dependiendo de las características de la misma:

- a) En los casos en los que las personas en condición de pobreza se ocupan en empleos informales, se recomienda llevar a cabo acciones para elevar su productividad. Por ejemplo, mediante programas de entrenamiento y capacitación.
- b) Cuando el empleo informal es una acción deliberada para evadir impuestos o cargas administrativas, se sugiere fortalecer la inspección laboral y en general, invertir recursos para lograr un mejor cumplimiento de las reglas y regulaciones.
- c) Si el empleo informal es consecuencia de la baja generación de empleo formal, como sucede en muchos de los países en desarrollo, los esfuerzos deberían enfocarse en apoyar a los pequeños negocios para que cumplan con las condiciones de formalización y en incentivar a las grandes empresas para generar mayores oportunidades de empleo formal.

ANEXO. NOTA METODOLÓGICA SOBRE LAS TASAS DE INFORMALIDAD ESTIMADAS A PARTIR DE LA ENEU, ENE Y ENOE.

En la estimación de las tasas de informalidad se utilizaron los microdatos de la Encuesta Nacional de Empleo Urbano (ENEU), la Encuesta Nacional de Empleo (ENE) y la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE).

Si bien la construcción de las encuestas se ha ido adaptando a los diferentes marcos estadísticos de indicadores de empleo, existen variables que permiten que estas tengan comparabilidad en diferentes temas incluido el de informalidad en los términos aquí definidos. Las tres encuestas tienen representatividad nacional. Pero fundamentalmente las tres tienen el mismo objetivo general “Obtener información estadística sobre las características ocupacionales de la población..., así como de otras variables demográficas y económicas que permitan profundizar en el análisis de aspectos laborales” (INEGI, 2007, 2016a, 2016b). Esto permite obtener el volumen y algunas características la población en edad de trabajar, de la PEA, PNEA, de la población ocupada, desocupada, etcétera. También se puede tener información del sector de actividad, tamaño de la unidad económica donde se desarrolla el trabajo, la posición en la ocupación, horas de trabajo, entre otras. Desde luego la ENEU tiene como objetivo a la población urbana (INEGI, 2016a).

Para estimar las tasas de informalidad laboral se recurrió al acceso a instituciones de salud como indicador de formalidad laboral dado que es una de las prestaciones que deben tener las personas ocupadas como producto de su trabajo. Tanto en la ENEU como en la ENE se le preguntaba a la persona cuáles prestaciones le proporcionaban de su trabajo principal de la semana pasada (ver pregunta 7d), entre las que se enlistaban el acceso al IMSS y/o al ISSSTE. En la ENOE le preguntan a la persona si por su trabajo principal tiene acceso a atención médica por el IMSS, ISSSTE, atención militar, Pemex, por los servicios de salud para los trabajadores de los gobiernos estatales y municipales u otra institución (ver pregunta p6d, tanto del cuestionario básico como ampliado).

Es importante señalar que el acceso a instituciones de salud puede ser un indicador con algunos problemas como lo señala el INEGI en el documento “La informalidad laboral. Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo. Marco conceptual y metodológico” sobre todo cuando

se revisan categorías como los trabajadores por cuenta propia y a los trabajadores subordinados y remunerados ocupados en el sector informal. Si bien se asume que, siguiendo las recomendaciones del INEGI, el acceso a la salud no es un indicador absoluto de acceso a la seguridad social, sí resulta ser una buena aproximación de esta, dado que se mantiene en la lógica de que si un trabajador no tiene acceso a instituciones de salud derivado de su trabajo principal se le está vulnerando un derecho fundamental. Para el caso de la ENOE un trabajador puede tener acceso a atención médica derivada de que en su trabajo principal se le proporciona un seguro médico privado pero ello no implica que esté inscrito al IMSS y por lo tanto tenga acceso a las prestaciones previstas por esta institución de seguridad social.

Para los datos de la ENEU y ENE se consideraron como empleados informales a todas aquellas personas ocupadas que declararon no tener como prestación de su trabajo principal el acceso al IMSS o al ISSSTE. Para la ENOE se recurrió a la pregunta en la que las personas responden si tenían acceso a instituciones de salud por su trabajo principal.

Las tasas de informalidad laboral se obtuvieron dividiendo el total de personas ocupadas sin acceso a instituciones de salud entre el total de ocupados.

En el manejo de la base de datos no se tomaron en cuenta a las personas ocupadas que no definieron su edad, su nivel de ingresos, su posición en la ocupación o respondieron que no sabían si contaban con acceso a alguna institución de salud.

Es importante advertir que en las tasas de informalidad laboral entre la serie que va de 1987 a 2004 y entre la de 2005 y 2015 de la ENE y la ENOE son más cercanas, la diferencia más fuerte se encuentra entre estas con la ENEU, es importante tomar en cuenta que esta última tiene como objetivo recoger información sobre la población ocupada urbana. Esta última fue modificando el número de ciudades incluidas, en 1987 cubría 16 y desde 2000 hasta julio de 2003 a 48. A pesar de estas diferencias, las estimaciones muestran que la informalidad laboral es un fenómeno estructural en el mercado laboral mexicano.

La ENEU se usó para estimar la población ocupada y las tasas de informalidad para los años entre 1987 y 2004. También se utilizó la ENE para datos que van de 1995 a 2004 dado que el INEGI homologó la pregunta de condición de acceso a instituciones de salud. Además, se recurrió a la ENOE para obtener los indicadores laborales usados para los años que van de 2005 a 2017.

En cuanto a la edad legal para empezar a trabajar es importante considerar que para los años que van de 1987 a 1999 esta era desde los 12 años, entre 2000 y 2014 comenzaba a partir de los 14 años y para el año 2015 se consideró a la población a partir de los 15 años (desde el cuarto trimestre de 2014 la edad mínima que considera el INEGI es de 15 años, aunque ya ajustó todas sus series con base en esta edad).

En cuanto al volumen de la población ocupada, la ENEU estimó que en 1987 había 8.5 millones de personas ocupadas urbanas de las cuales 4.2 millones no tenían acceso a instituciones de salud, en 2004 estimó que había 13.7 millones de ocupados (no se consideraron a los ocupados que no especificaron su edad, los que declararon no tener ingreso) de los cuales 7.6 millones tenían una ocupación informal. En 2004 la ENEU tenía una cobertura de 32 ciudades, la ENE al tercer trimestre de este año estimó que la población ocupada era de 42.3 millones, por lo que población estimada con la ENEU representaba alrededor del 32.4% de la población ocupada total en el país. También con base en la ENE se estimó que la población ocupada urbana total era de 31.7 millones, si consideramos al total de ocupados estimados por la ENEU sin ningún filtro, este tenía un volumen de 18.3 millones de personas, lo que implicaría que la cobertura sería de alrededor del 57.7% de la población urbana. A partir del tercer trimestre del año 2000 hasta julio de 2003 la ENEU se levantó en 48 ciudades. En el tercer trimestre de 2002 estimó que en estas ciudades la población ocupada era de 19.6 millones, en tanto la ENE para el mismo periodo estimó que la población ocupada que residía en zonas urbanas era de 30.1 millones, por lo tanto, la cobertura de la ENEU era del 65.1% de la población ocupada urbana.

Tomando en cuenta los datos de la ENE, en 1995 se estima que hubo 32.7 millones de personas ocupadas de las cuales 21.9 millones se desem-

peñaban en un empleo de tipo informal, para 2004 había 40.4 millones de personas ocupadas de las cuales 26.7 millones eran informales. Respecto a los datos de la ENOE se estima que en 2005 había 33.9 millones de ocupados de los cuales 20.8 eran informales, para 2017 se estimó que había 52.2 millones de personas ocupadas de los cuales 32.6 millones no tenían acceso a instituciones de salud.

Los datos que provienen de la ENEU y la ENOE corresponden al tercer trimestre de cada año. Para los datos que provienen de la ENE se tomaron los segundos trimestres de 1995 a 1999 dado que la información se captaba cada año, se captó trimestralmente a partir del segundo trimestre del año 2000.

Referencias

- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) (2007). *Cómo se hace la ENOE. Métodos y procedimientos*. Consultado el 16 de noviembre de 2017. Recuperado de <http://www.beta.inegi.org.mx/app/biblioteca/ficha.html?upc=702825006541>
- _____ (2014). *La informalidad laboral. Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo. Marco conceptual y metodológico*. 2014. Consultado el 29 de octubre. Recuperado de http://www.beta.inegi.org.mx/contenidos/proyectos/enchogares/regulares/enoe/doc/informalidad_marco_met.pdf
- _____ (2016a). *Encuesta Nacional de Empleo Urbano (ENEU)*. Consultado el 16 de noviembre de 2017. Recuperado de <http://www.beta.inegi.org.mx/contenidos/proyectos/enchogares/historicas/eneu/doc/presentacion.pdf>
- _____ (2016b). *Encuesta Nacional de Empleo (ENE)*. Consultado el 16 de noviembre de 2017. Recuperado de <http://www.beta.inegi.org.mx/contenidos/proyectos/enchogares/historicas/ene/doc/presentacion.pdf>

Elaboración de Francisco Rodríguez Padrón.

REFERENCIAS

- Alcaraz, C., Chiquiar, D., y M. Ramos-Francia (2008), *Diferenciales salariales intersectoriales y el cambio en la composición del empleo urbano en la economía mexicana en 2001-2004*, Banco de México. Working paper No. 2008-06. México.
- Azuma, Y. y H. Grossman (2002), *A theory of the informal sector*, National Bureau of economic research. Cambridge Massachusetts.
- Bensusán A. G. (2013), *Reforma laboral, desarrollo incluyente e igualdad en México*, Comisión Económica para América Latina y el Caribe CEPAL.
- Brandt, N. (2011), *Informality in Mexico*, OECD economics department. Working papers no. 896
- Cervantes, J.N., Gutiérrez, E.G y L. Palacios (2008), "El concepto de economía informal y su aplicación en México: factibilidad, inconvenientes y propuestas", *Estudios Demográficos y Urbanos*, Vol. 23, No. 1 (67) (Jan. - Apr., 2008), pp. 21-54.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal) (2016), *Horizontes 2030: la igualdad en el centro del desarrollo sostenible*, Ciudad de México.
- _____ (2017), *Contar con información estadística independiente, oportuna y pertinente es condición esencial para que Estados cumplan con Agenda 2030*. Comunicado de prensa. 14 de noviembre de 2017. Aguascalientes, México.
- Di Giannatale, S., Ramírez-Abarca, G. y R. Smith (2016), "Estimating the effects of formality on mexican informal microfirms. A joint multivariate approach", *Economía Mexicana. Nueva Época*, vol. II, 2013, pp. 441-463, Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C., México.
- Dougherty, S., y O. Escobar (2013), *The determinants of informality in Mexico's states*, OECD.
- Farazi, S. (2014), *Informal firms and financial inclusion. Status and determinants*. Policy research working paper. No. 6778. The World Bank.
- Fields, G. (2008), "Guía para los modelos multi-sectoriales del mercado de trabajo en los países en desarrollo", *El Trimestre Económico*, vol. LXXV (2), núm. 298, abril-junio, 2008, pp. 257-297
- Fondo Monetario Internacional (FMI) (2017), *Mexico: 2017 Article IV Consultation-Press Release and Staff Report*, International Monetary Fund. Western Hemisphere Dept.
- Galli, R., y D. Kucera (2004), "Labor standards and informal employment in Latin America", *World Development*, 32(5), 809-828.
- Hart, K. (1972), *Employment, income and inequality: A strategy for increasing productive employment in Kenya*, Geneva: International Labor Organization.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) (2017a), *Indicadores de ocupación y empleo*, comunicado de prensa núm 416/7. 26 de septiembre de 2017.
- _____ (2016), *Actualización de la medición de la economía informal, 2015 preliminar*. Año base 2008.
- _____ (2011), *Realidad, datos y espacio*. Revista internacional de Estadística y Geografía, Vol. 2, num. 3. Septiembre-diciembre 2011.
- La Porta, R., y A. Shleifer (2014), "Informality and development", *The Journal of Economic Perspectives*, 28(3), 109-126.
- Levy, S. (2008). *Buenas Intenciones, Malos Resultados: Política Social, Informalidad y Crecimiento Económico en México*, Brookings Institution Press.
- Loayza, N. y N. Sugawara (2009), "El sector informal en México: hechos y explicaciones fundamentales". *El Trimestre Económico*, Vol. 76, No. 304(4) (Octubre-diciembre de 2009), pp. 887-920
- Lomelí, L. (2015), "La reforma inconclusa de la seguridad social", En Martínez, J.S. (coord), *Situación actual y reforma de la seguridad social en México*. Instituto Belisario Domínguez.

- Martínez, S. J. y G. Cabestany, (2016), “Perspectivas del desempleo y del trabajo decente en México”, En Cordera, R. y E. Provencio (coord), *Informe del Desarrollo en México*, PUEB UNAM, México.
- Martínez, T. (2017), “Empleo informal, el lastre de la productividad en México: Moody’s”, *El Financiero*, 14 de junio 2017. Disponible en: <http://www.elfinanciero.com.mx/economia/empleo-informal-el-lastre-de-la-productividad-en-mexico-moody-s.html>
- Negrete, R. (2010), *El empleo informal en México visto bajo el esquema conceptual OIT-Grupo Delhi*. México. Disponible en: http://www.wiego.org/sites/wiego.org/files/publications/files/Negrete_El.empleo.informal.Mexico.pdf
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos OECD (2015), “Impulsar el crecimiento y reducir la informalidad”, in *Estudios económicos de la OCDE: México 2015*, OECD Publishing, Paris.
- _____ (2013), *La medición de la informalidad: Manual estadístico sobre el sector informal y el empleo informal*, Centro internacional de formación de la OIT. Turín, Italia.
- _____ (2011), “Informalidad”, in *Estudios económicos de la OCDE: México 2011*, OECD Publishing, Paris.
- _____ (2009), “Política fiscal e informalidad en América Latina”, in *Perspectivas Económicas de América Latina 2009*, OECD Publishing, Paris.
- Organización Internacional del Trabajo OIT (2013) *La medición de la informalidad: Manual estadístico sobre el sector informal y el empleo informal*, Centro internacional de formación de la OIT. Turín, Italia.
- Organización de las Naciones Unidas (ONU) (2015), *Informe del grupo interinstitucional y de expertos sobre los indicadores de los Objetivos de Desarrollo Sostenible*.
- Portes, A. (1995), *En torno a la informalidad: ensayos sobre teoría y medición de la economía no regulada*, FLACSO México.
- Portes, A., y W.J. Haller, (2004), *La economía informal*, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal).
- Ruiz D. C. (2017), “El gran reto de la economía mexicana para reducir la informalidad y enfrentar la desigualdad”. Presentado en el seminario *Decisiones legislativas y políticas públicas para la reducción de la informalidad*, Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República, 29 de septiembre de 2016.
- Samaniego, N. (2014), “Impacto de la informalidad laboral en la productividad”. En seminario: *Los pendientes de la productividad: crecimiento y salarios*, Fundación Friedrich Ebert.
- Samaniego, N. (2008), “El crecimiento explosivo de la economía informal”. *Economía UNAM*, 5(13), 30-41.
- Tokman, V. E. (2001). “De la informalidad a la modernidad”, *Economía*, 24(48), 153-178.

Estadísticas

- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) (2017b), *Banco de Información Económica (BIE)*, disponible en: <http://www.inegi.org.mx/sistemas/bie/>
- _____ (2017c), “Nota metodológica TIL”, *Banco de Información Económica (BIE)*.

Leyes

- Diario Oficial de la Federación (DOF), (2015). *Ley del Seguro Social*. 12 de noviembre de 2015, Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/92_121115.pdf
- Diario Oficial de la Federación (DOF), (2013). *Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018*. México: Presidencia de la República. 20 de mayo de 2013, Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/compila/pnd.htm>

_____ (2007), *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012*. México: Presidencia de la República. 31 de mayo de 2007, Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/compila/pnd.htm>

_____ (2001), *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006*. México: Presidencia de la República. 30 de mayo 2001, Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/compila/pnd.htm>

_____ (1995), *Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000*. México: Presidencia de la República. 31 de mayo de 1995, Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/compila/pnd.htm>

_____ (1989), *Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994*. México: Presidencia de la República. 31 de mayo de 1989, Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/compila/pnd.htm>

TEMAS ESTRATÉGICOS es un reporte quincenal de investigación sobre temas relevantes para el Senado de la República, elaborado en la Dirección General de Investigación Estratégica del Instituto Belisario Domínguez.

Elaboración de este reporte: Jesuswaldo Martínez Soria y Gabriela Cabestany Ruiz, área de Desarrollo Económico y Sustentabilidad. Diseño y formación: Lizbeth Saraí Orozco N.

Los autores agradecen a Adriana Vargas Flores en el apoyo técnico y a Francisco Rodríguez Padrón en el trabajo estadístico para la elaboración de este reporte.

Las opiniones expresadas en este documento son de exclusiva responsabilidad de los autores y no reflejan, necesariamente, los puntos de vista del Instituto Belisario Domínguez o del Senado de la República.

Cómo citar este reporte:

Martínez, J., y G. Cabestany (2017), *Informalidad: entre el avance de la estadística y el rezago de la política pública*, Temas Estratégicos, No. 52, Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República, México.



COMITÉ DIRECTIVO

Sen. Manuel Bartlett Díaz
Presidente

Sen. Miguel Barbosa Huerta
Secretario

Sen. Roberto Albores Gleason
Secretario

Sen. Daniel Ávila Ruiz
Secretario

Gerardo Esquivel Hernández
Coordinación Ejecutiva de Investigación

Alejandro Encinas Nájera
Dirección General
de Investigación Estratégica

Jesuwaldo 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.