
This is the **accepted version** of the journal article:

Nicolini, Rosella; Roig Sabaté, José Luis. «Informalidad en Latinoamérica. Dimensión internacional del desarrollo económico de la región». Foreign affairs en español, Vol. 20 Núm. 1 (2020), p. 54. 61 pàg.

This version is available at <https://ddd.uab.cat/record/288672>

under the terms of the  ^{IN}
COPYRIGHT license

Informalidad en Latinoamérica. Dimensión internacional en el proceso de desarrollo económico de la región

Esta es la versión postprint del artículo: Rosella Nicolini y José Luis Roig Sabaté (2020), Informalidad en Latinoamérica. Dimensión internacional del desarrollo económico de la región, Foreign Affairs Latinoamérica, vol. 20, núm 1 pp. 54-61

<https://revistafal.com/numeros-anteriores/fal-20-1/>

Palabras clave: Competitividad, políticas públicas, productividad, trabajo informal

1. Introducción

En su *best seller*, *El Otro sendero*, De Soto retrata la informalidad como una expresión de la creatividad del hombre frente a la ineficiencia de las instituciones públicas. Una definición ampliamente utilizada para identificar este fenómeno consiste en considerar como informalidad la realización de todo tipo de actividad socioeconómica por parte de agentes económicos (empresas o individuos) que actúan, normalmente, al margen del marco legal o regulatorio de un país.

En la literatura económica, la informalidad se origina y se consolida en el esquema productivo como consecuencia del intenso flujo de migración (en particular, desde el medio rural hacia la ciudad) que, debido a la rigidez del mercado del trabajo formal, no encuentra oportunidades de empleo formal. Así pues, la actividad informal se propone como una eficaz iniciativa privada de los ciudadanos para alcanzar una fuente de renta en el caso de que las oportunidades de empleo del sector formal no sean alcanzables. Con eso, la precariedad del origen de las ocupaciones en el sector informal alimenta una marcada dicotomía entre ocupación en el sector formal e informal con importantes consecuencias en el ámbito económico tanto para las personas involucradas como para el territorio en el que la actividad informal se clusteriza. La complejidad de la coexistencia de estas dos realidades se identifica en la dificultad de que actividades informales puedan traspasar la barrera invisible, pero existente, que las separa de las formales.

En términos más generales, la actividad informal se asocia a dos condiciones socioeconómicas particulares.

Por un lado, su presencia revela debilidades en el proceso de desarrollo económico, puesto que se combina, comúnmente, con bajos niveles de productividad, junto con un bajo nivel de capital humano y, como consecuencia, de educación. Por otro lado, puede

representar también una señal de la presencia de un sistema ineficaz de gestión de bienes públicos por el hecho de disponer de autoridades públicas incapaces de satisfacer de manera sistemática la demanda de la colectividad. Ambas dimensiones son de igual importancia, pero en esta contribución destacaremos la primera, puesto que se trata de una dimensión económica más cercana a nuestros intereses de investigación, y privilegiaremos el análisis de la perspectiva de sostenibilidad de los procesos territoriales de internacionalización, sobre todo en América Latina, cuyas economías están adquiriendo cada vez más protagonismo en el panorama económico internacional.

2. Informalidad: el reto de un continente

La informalidad es un fenómeno complejo y cuya definición y medición ha evolucionado desde que el concepto adquirió carta de naturaleza en la agenda política y académica. La informalidad se define tanto desde el punto de vista de las empresas como desde el punto de vista del empleo. La unión de ambos puntos de vista da lugar al concepto de *economía informal* que, según la OIT, “hace referencia a todas las actividades económicas desarrolladas por los trabajadores y las unidades económicas que –en la legislación o en la práctica- están insuficientemente cubiertas por sistemas formales o no lo están en absoluto”. Esta definición reconoce que la situación de informalidad no es binaria sino que las empresas y trabajadores pueden adoptar distintos grados de informalidad en función de sus necesidades y dado el marco regulatorio del país. En consecuencia, parte del empleo informal se puede generar en empresas que en otras dimensiones se consideran como parte de la economía formal.

Según las estadísticas disponibles publicadas por la Organización Internacional del Trabajo, el empleo informal en los países emergentes y en desarrollo representa un 70% del empleo total (incluyendo el sector agrícola) en 2016. El porcentaje de empleo informal en América Latina y Caribe alcanza, para ese mismo año, el 53% del cual, el 37% corresponde a empleo informal en empresas informales y empleo por cuenta propia, el 12% a empleo informal en empresas formales y el 4% a hogares. El 53% sitúa el caso de América Latina en un nivel ligeramente superior al de Asia Oriental (50%), pero considerablemente inferior al del resto de Asia (75%) y África (86%). No obstante, las diferencias entre países son notables con un rango que se mueve desde un máximo del 83% en Bolivia a un mínimo del 24,5% en Uruguay. Si analizamos su composición, podemos comprobar que la informalidad tiene una muy elevada incidencia en los trabajadores por cuenta propia con un 84% mientras que entre los asalariados la tasa es

del 43%. Las diferencias en la tasa de informalidad según el nivel de educación y según el tamaño de empresa son considerables y reflejo de su naturaleza. La informalidad alcanza el 82% entre los ocupados sin estudios mientras que el 33,5% de los ocupados con estudios terciarios se pueden clasificar en empleos informales. Por otra parte, la informalidad caracteriza el 72% de los empleos en las empresas entre 2 y 9 trabajadores pero en las empresas de 50 o más trabajadores tan solo el 15% de los empleos se pueden clasificar como informales. Estos datos muestran como la informalidad es prevalente entre la población con bajo nivel de capital humano y se concentra en empresas de pequeño tamaño y baja productividad. Es desde esta perspectiva, que la informalidad se vincula a la precariedad en las condiciones de trabajo y un menor nivel de desarrollo.

Por otra parte, según datos del Banco Mundial, el peso de la informalidad en el PIB en los países emergentes y en desarrollo es del 30% en 2016. El promedio de América Latina es del 34%, ligeramente por encima de la media. De nuevo, las diferencias entre países son elevadas y van desde el 56% de Bolivia hasta el 16% de Chile.

A partir de los informes elaborados por instituciones supranacionales, como, por ejemplo, el Fondo Monetario Internacional, aparecen dos rasgos destacados sobre la dinámica del crecimiento económico de estos países.

En un contexto internacional de pérdida de impulso del comercio internacional debido al recrudecimiento de las políticas proteccionistas y de la recuperación de los precios de las materias primas como importante fuente de ingresos de algunas economías, en América Latina se registra una escasa contribución de la productividad al crecimiento. Esta situación implica inestabilidad en la consolidación del proceso de desarrollo económico a largo plazo, puesto que la falta de productividad se vincula con la falta de competitividad, la cual conlleva implicaciones preocupantes sobre el peso internacional de dichas economías.

Una primera reflexión llevaría a asociar la falta de productividad y, por ende, competitividad, a la gran proporción de trabajadores en el sector informal. Esta interpretación es, sin duda, fundamentada, pero, en cierta medida, simplificadora, porque no toma en consideración el efecto indirecto de la economía informal, que es más amplio que la exclusiva creación de empleo (informal), ya que impulsa también la creación de riqueza (o renta) que de una forma u otra vuelve a sostener la demanda interna y, finalmente, colabora indirectamente con la expansión de la economía formal.

En segundo lugar, otra perspectiva identifica los elevados niveles de informalidad como una consecuencia de la complejidad del aparato administrativo que complica

mucho la gestión empresarial y, con eso, incentiva muchas empresas a realizar su actividad en el sector informal, sobre todo si son de pequeña dimensión.

El debate sobre la naturaleza de la informalidad ha girado en torno a la dicotomía que se establece entre las visiones de la informalidad como una opción voluntaria para actividades que buscan unas condiciones más flexibles y favorables en el mercado y aquellas que la consideran como el refugio de actividades y trabajadores que no tienen alternativa para su supervivencia más que la informalidad.

Muchos investigadores han resaltado que algunas regulaciones son excesivas y van más allá de lo que se requeriría para alcanzar los objetivos buscados. Como resultado los costes para las empresas de entrar y operar en el sector formal se incrementan.

Los procedimientos de registro excesivamente costosos y largos pueden desincentivar a un porcentaje no pequeño de empresas que pueden tomar la decisión de no formalizar su situación. En este sentido un ejemplo de lo anterior nos lo proporciona el Índice de Facilidad para hacer Negocios elaborado por el Banco Mundial. Cada año, el Índice tiene en cuenta entre otros aspectos la facilidad de crear empresas, lo que incluye los procedimientos requeridos oficialmente para poner en marcha un negocio así como el tiempo y el coste necesarios y el requerimiento de capital mínimo necesario. La comparación entre las grandes regiones sitúa a América Latina en la penúltima posición en este apartado solo superada por el África Subsahariana, según datos del año 2017.

También se ha encontrado que las regulaciones laborales son un importante determinante de la decisión de cuanto formalizar y condiciona las decisiones de contratación y despido. Las empresas para las que la regulación se convierte en una importante restricción son también aquellas en las que se da una mayor evasión de contribuciones a la seguridad social. En este caso, nos podemos encontrar con situaciones que van desde la informalidad del conjunto de trabajadores de la empresa a aquellas en que solo una parte de los trabajadores de la empresa se encuentran en una situación de informalidad.

Elevados tipos impositivos y complejas reglamentos fiscales también parecen favorecer las decisiones de informalidad. La efectividad de los gobiernos para hacer cumplir estas regulaciones es también un factor clave para afectar la decisión de informalidad. Recursos insuficientes para la inspección y la recaudación suponen un menor coste de informalidad para las empresas. Penalizaciones reducidas e inconsistentes del incumplimiento dan lugar también a un mayor incentivo hacia la informalidad. La combinación de elevada regulación con una baja capacidad de aplicar

el cumplimiento de la misma ayuda a explicar una parte no pequeña de las diferencias de tamaño de la economía informal entre países.

Esta situación respalda otro factor que puede afectar de forma negativa el nivel de productividad de las empresas activas en el sector informal a través de la falta de acceso y adopción de las nuevas tecnologías y, como consecuencia, de aumento de su capacidad productiva por la dificultad de acceder al crédito necesario para financiar la implementación de dichos sistemas productivos, o también la participación en programas públicos de apoyo a la transformación tecnológica.

A nivel nacional, las administraciones han patrocinado con frecuencia distintas iniciativas para favorecer la reducción del empleo informal. Las medidas que se han utilizado de manera más intensiva son fiscales, y han facilitado, por ejemplo, la transición de empleados del sector informal al sector formal por medio de la concesión de condiciones muy favorables de cuotas de cotización a la Seguridad Social para nuevos afiliados. Sin embargo, si el incentivo a la proliferación de actividades en el sector informal está más relacionado con el problema de la complejidad administrativa, las medidas fiscales no representan la respuesta más efectiva para la reducción del tamaño de la informalidad, puesto que no contrarrestan directamente la causa de su origen.

El debate sobre las causas y composición de la informalidad se ha consolidado en tres perspectivas diferenciadas. En una primera, la informalidad es considerada como una reserva de potenciales emprendedores que ven coartado su potencial por los costes regulatorios de la formalidad, especialmente las regulaciones de entrada en el mercado formal. La segunda perspectiva, considera la informalidad como una estrategia de competencia desleal. Empresas que son lo suficientemente eficientes y rentables como para operar en el sector formal, siguen una estrategia de *inmersión* en la economía informal para evitar el pago de impuestos y los costes regulatorios de la economía informal. Finalmente, la tercera perspectiva es una derivación de la teoría de la dualidad del desarrollo. En este caso, las empresas informales serían resultado de la existencia de un segmento de la población con muy limitados recursos de capital físico, financiero y humano que hace prácticamente imposible que impulsen actividades que lleguen a ser lo suficientemente competitivas como para poder sobrevivir en el mercado formal.

Desde el punto de vista del análisis de las políticas de formalización es importante conocer la importancia dentro de la economía informal de cada uno de estos *segmentos*. Un reciente trabajo hace este ejercicio con datos brasileños y obtiene el siguiente

reparto: el primer segmento representa el 9% de las empresas informales, el segundo un 42% y, finalmente, el tercer segmento, el de supervivencia, representaría prácticamente la mitad, un 49%.

3. Informalidad y competitividad

En un reciente estudio del Banco Mundial se obtiene para una muestra de empresas de 18 países que la productividad de las empresas informales es una cuarta parte en promedio de la de las empresas formales. Estas diferencias se incrementan con la antigüedad de las empresas, su tamaño y la experiencia de los gestores. Por otra parte, las empresas formales e informales pueden competir entre ellas y eso puede generar efectos de *spillover* y afectar la productividad de las empresas formales. En efecto, en América Latina un 40% de las empresas manufactureras consideran la competencia informal uno de los tres obstáculos más importantes para operar en el mercado.

Estos efectos pueden ser positivos o pueden ser negativos. La competencia de las empresas informales puede suponer un incentivo para que las empresas formales inviertan en estrategias de innovación y mejora de la calidad que las diferencie de sus competidoras informales, haciéndolas más productivas. En sentido contrario, la competencia puede reducir la cuota de mercado y afectar la productividad de las empresas formales dificultando las condiciones para que estas empresas mejoren su productividad mediante mejoras tecnológicas.

Si retornamos a los tres segmentos anteriores que caracterizaban la composición de la informalidad, no es esperable que las empresas informales que conforman el segmento de aquellas para las que la informalidad es una estrategia de supervivencia, generen competencia respecto a las empresas formales. Probablemente en el caso de esas empresas no hay un grado de solapamiento relevante de mercados y sectores.

No obstante, en las empresas pertenecientes a los dos primeros segmentos sí que podemos encontrar un grado de solapamientos sectoriales y de tamaño entre empresas formales e informales. La evidencia muestra que en América Latina las empresas que más temen esta competencia son aquellas con perfiles más similares a los de las empresas informales competidoras. Los datos muestran que las empresas formales que se enfrentan a la competencia de las informales, es decir, se solapan en términos de tamaño y sector de actividad, son un 24% menos productivas que las formales que no se enfrentan a esa competencia. Sin embargo, estas diferencias disminuyen con la antigüedad de la empresa, el hecho de ser exportadora y de tener propiedad extranjera.

La apertura internacional de los mercados proporciona muchas facilidades de comercio transfronterizo de bienes (y servicios), pero aumenta también el grado de competencia entre empresas que deben hacer frente a competidores nacionales e internacionales. La condición clave para conseguir y consolidar la competitividad internacional pasa por alcanzar altos niveles de productividad.

En el marco de este mecanismo de competitividad internacional, las consecuencias de la informalidad sobre la productividad no son menores.

Un caso destacado en el que se reconoce de forma más directa la compleja relación entre informalidad y productividad se refiere a las empresas manufactureras, en particular aquellas cuya actividad es relativamente intensiva en trabajo no cualificado. Hay una estrecha relación entre trabajo informal y baja cualificación de los trabajadores que resulta en niveles salariales relativamente bajos para los empleados del sector informal, quienes, a su vez, están asociados a bajos niveles de productividad que, todavía, pueden garantizar un cierto nivel de competitividad internacional basado en bajos precios de venta asociados a los bajos costes de producción.

Desafortunadamente, los factores anteriormente citados como el origen de la competitividad de las empresas se revelan poco eficaces cuando sus sectores de producción experimentan cambios importantes en las formas de producción. En esta dinámica, empresas cuyo personal cuenta con unas cuotas importantes de trabajadores del sector informal se quedan al margen del proceso de cambio tecnológico de los sistemas productivos, tanto por no disponer de recursos o acceso al mercado del crédito para obtener fondos para realizar los cambios mencionados como por tener dificultad para acceder a la contratación de trabajadores cualificados en el mercado formal.

Su imposibilidad de adaptar los sistemas de producción al cambio tecnológico limita su capacidad exportadora y concentra sus mercados de ventas en el exterior en destinos geográficamente próximos, puesto que una capacidad de competitividad principalmente fundada en los costes de producción no deja mucho margen para poder acomodar los altos costes de transporte o de intercambio en los que se incurriría en caso de exportar bienes y servicios con mercados más distantes. Por otro lado, debido a la limitada capacidad geográfica de comercio, dichas economías son más susceptibles de padecer el síndrome del mercado exterior de comercio único, lo que implica arriesgarse a que el propio sector exterior sea vulnerable al ciclo económico del mercado de destino.

La inversión en nuevas tecnologías como elemento propio para reforzar la competitividad empresarial tanto en mercados nacionales como, sobre todo,

internacionales es, de hecho, una estrategia empresarial a largo plazo que conlleva la utilización de recursos humanos y financieros. Desde la perspectiva financiera, uno de los rasgos más característicos de la realización de la actividad de investigación y desarrollo (I+D), entendida como fundamento de la innovación, es la disponibilidad de capitales para llevar a cabo las actividades pertinentes. El sistema propio empresarial de autofinanciación de dichas actividades suele ser insuficiente para el desarrollo y la implementación de los proyectos de innovación. Por eso dicha dinámica se limita a las empresas que operan en el sistema institucional –o formal– de un país. Las empresas que operan en el sector informal se quedan, por la naturaleza de su estrategia de producción, al margen de las oportunidades de negocio que conllevan la posibilidad de desempeñar la actividad de innovación de forma sistemática.

En el mismo sentido, operar con trabajadores que se concentran en el sector informal limita la capacidad de dichas empresas de contratar personal cualificado, con más formación, para la realización de tareas de trabajo con más valor añadido, que serán las más recomendadas para impulsar la productividad y competitividad de las actividades productivas.

La contratación de personal mejor formado por parte de empresas activas en el sector informal es complicada debido a dos condiciones básicas que hay que cumplir. En primer lugar, la remuneración del empleo más cualificado es más elevada con respecto a la del empleo no cualificado. En segundo lugar, la rentabilidad de contratar personal formado (que se conoce también como capital humano) se relaciona con el tipo de entorno e infraestructuras productivas que se ponen a disposición del personal cualificado. La creación de dicho tipo de entorno productivo implica formas de inversión adicionales y complementarias que pueden requerir un fácil acceso al crédito para su realización. Una vez más, esta última condición es de complicado cumplimiento para empresas del sector informal, cuya accesibilidad al mercado público del crédito es bastante limitada.

Finalmente, la informalidad puede ser también una limitación considerable para la implementación de las nuevas formas de innovación que ayudan a impulsar productividad y competitividad. Con eso, se hace principalmente referencia al concepto de innovación de organización. Se trata de considerar como forma de innovación cambios en la organización de la producción que implican una distribución razonada de las tareas a desempeñar en las distintas etapas del proceso productivo con una atención específica al tipo de personal requerido con atribución de funciones específicas en cada

una de dichas tareas. La idea es que la organización de la producción no sea idéntica para todos los procesos productivos, sino que sea específica para cada tipo de producto y cuya complejidad aumente proporcionalmente según el tipo de contenido tecnológico de cada producto. Aunque esta forma de innovación se relacione en menor medida con los problemas de accesibilidad del crédito, los elementos clave que permiten la puesta en marcha de este tipo de estrategia son, por un lado, la disponibilidad de capital humano y, por otro lado, la capacidad de adaptar las formas de producción a los cambios que se derivan de las necesidades de conformar la calidad –o también cantidad– de productos que derivan de la competencia en los mercados nacionales e internacionales. Por su forma de operar, las empresas de los sectores informales gestionan las formas de producción de manera estática, sustentadas en rutinas productivas consolidadas en el tiempo e intensivas en trabajo –generalmente no cualificado–. Esta rutina de mantenimiento de procesos de producción consolidados en el tiempo complica su adaptación a formas de innovación de proceso productivo.

4. Puntos de reflexión: perspectivas para el futuro

Los retos en términos de productividad y competitividad plantean unos puntos de reflexión sobre el futuro de las actividades empresariales estrictamente relacionadas con la dimensión informal de la economía. Por lo que indica la experiencia, el problema es consolidar el tipo de enfoque productivo aplicado por parte de las empresas informales a largo plazo.

En términos más generales, es de relevancia pensar en cómo las políticas públicas pueden aportar elementos que favorezcan el cambio de paradigma productivo principalmente asociado a la actividad informal. Por un lado, sin duda, la integración de un país en el sistema de intercambio internacional proporciona los incentivos adecuados para que la organización de las actividades productivas esté más orientada a los mercados internacionales. A este respecto, la limitación de la adopción de políticas proteccionistas junto con iniciativas de apoyo a las industrias nacientes nacionales puede representar una combinación equilibrada para que las actividades informales puedan, progresivamente, formalizar sus procesos de producción. Y en esta transformación, un punto de apoyo importante son las políticas de fomento a la educación de la población, por cuanto reducen la proporción de trabajadores no cualificados, que constituyen la principal fuente de sustento de la actividad informal. También son necesarias políticas que faciliten la inserción de los trabajadores de baja

cualificación en los procesos productivos modernos. Pero también es clave para la mejora de la productividad la calidad de la gestión de empresas. En este sentido, el capital humano y la calidad de los gestores de las empresas debiera ser uno de los objetivos primordiales.

Asimismo, iniciativas hacia una flexibilidad de la estructura administrativa pueden aportar elementos favorecedores de la disminución de la actividad informal. Si se asocia la difusión de la actividad informal a la presencia de una estricta reglamentación de mercado, es esperable que una reducción de costes administrativos de la actividad formal frente a un aumento de los mismos en la actividad informal pueda facilitar el traspaso de actividades de un tipo al otro.

En resumen, las políticas dirigidas a la formalización debieran formar un entramado que genere complementariedades entre los diferentes instrumentos. Cada instrumento por separado puede generar efectos, pero pequeños y no duraderos, y generará ganadores y perdedores. Desde esta perspectiva, la combinación adecuada de diferentes instrumentos debería dar lugar a efectos de mayor magnitud y que finalmente afecten positivamente a los agentes implicados, empresas y trabajadores.