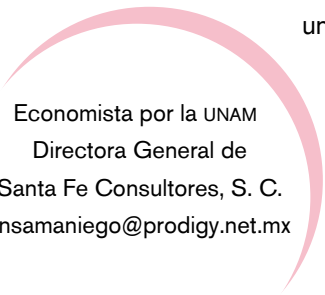


# El crecimiento explosivo de la economía informal

Norma Samaniego



Economista por la UNAM  
Directora General de  
Santa Fe Consultores, S. C.  
<nsamaniego@prodigy.net.mx

## 1. Introducción

Uno de los comportamientos más inquietantes del mercado laboral en México en las últimas décadas ha sido el crecimiento desbordante que ha observado la economía informal. La proliferación de puestos de trabajo precarios, de muy baja productividad, realizados en muy pequeñas empresas por individuos que cuentan con un escaso o nulo capital físico y un bajo nivel de calificación y se ven obligados a “inventarse” distintos medios de supervivencia, es un rasgo que se constata a diario en todo el territorio nacional.

Contrariamente a las predicciones que suponían que este tipo de trabajo tendería con el tiempo a desaparecer, su crecimiento ha sido expansivo y hoy en día no podría decirse que se trata de un fenómeno temporal o residual. De hecho, una porción mayoritaria de los nuevos empleos generados en los últimos años en el país ha sido en la economía informal, que hoy representa 52% de la ocupación no agropecuaria (STPS, 2007) y aporta anualmente 30.1% del PIB del país (Phillips, Mehrez, *et al.*, 2005). Frente a ella, el desempleo abierto constituye en México una proporción sustancialmente menor; por años ha fluctuado alrededor de 2% de la población ocupada.

La expansión persistente de la informalidad no puede ser vista con pasividad. Lejos de constituir una opción ante el desempleo, o un medio de hacer frente a los *shocks* estructurales del mercado de trabajo, el volumen y el desmesurado crecimiento de la informalidad en años recientes representa uno de los problemas medulares del desarrollo económico y social del país y un tema que reclama atención urgente.

Por una parte, este vasto y diverso mundo de la economía informal constituye una fuente importante de precariedad, de pobreza y de niveles muy bajos de productividad, en los que se debate una proporción mayoritaria de la población económicamente activa. Por otra parte, su magnitud significa un cuantioso desperdicio de recursos y una merma del potencial productivo de la sociedad en su conjunto, que tiene un impacto negativo de consideración en el desarrollo económico y social del país.

Además, se ha constatado que la existencia de la informalidad tiende a generar factores de auto refuerzo de este fenómeno, en lo que se ha dado en llamar la trampa de la informalidad. La presencia de un vasto sector informal representa una merma de la base impositiva que repercute en tasas más elevadas de impuestos para los trabajadores y empresas que sí contribuyen con sus obligaciones fiscales. Esta elevación de los impuestos y las contribuciones, al aplicarse sobre una base más estrecha, alienta a su vez, una mayor evasión y mayores desplazamientos del sector formal hacia el informal.

Por otra parte, la economía informal se ubica fuera del sistema de seguridad social, al no contribuir ni beneficiarse de él. Esto significa que una amplia capa de la población

trabajadora queda marginada de la principal red institucional de protección social, pero además, esto incide en una mayor estrechez de la base real de sustento para la construcción del sistema mismo de seguridad social.

El tamaño del sector informal está estrechamente ligado no sólo al nivel de desarrollo económico del país, sino que tiene implicaciones importantes en el ritmo de crecimiento económico. Esto sucede porque a mayor dimensión del sector informal, mayor tiende a ser la debilidad del sector público para abarcar con sus instrumentos a la base total de la estructura productiva, mayor la dilución de la información disponible de mercado, más reducido el nivel de transparencia, mayores obstáculos a la gobernabilidad y al buen funcionamiento del sistema legal. Al mismo tiempo, se ve mermado el ingreso público, se deteriora la calidad y la cantidad de los servicios que puede prestar el Estado, se crean presiones para elevar las tasas impositivas en el sector formal, factores todos que combinados con una pobre infraestructura, crean un refuerzo a la permanencia de las empresas y los trabajadores en la economía informal.

Por todas las razones anteriores, la informalidad, lejos de ser vista con pasividad, al considerarla como una válvula de escape ante los desequilibrios del mercado de trabajo, representa un problema sustantivo que requiere de atención urgente de la política económica y social.

## 2. Origen y evolución del concepto

El término de sector informal fue utilizado por vez primera hace ya más de 35 años por la Organización Internacional del Trabajo (OIT) en un informe sobre Kenia, que a su vez hacía referencia a un artículo de Hart de 1970. La novedad del concepto consistía en que trataba de recalcar el hecho de que en los países en desarrollo el problema del empleo se centra más que en el desempleo abierto, en un fenómeno distinto: el conformado por un amplio grupo de trabajadores, que estando ocupados, laboran con un nivel muy bajo de productividad e ingresos insuficientes. Se trata de los llamados “trabajadores pobres” que laboran en unidades productivas de pequeño tamaño, con uso de tecnologías simples, escasos requerimientos de capital por persona ocupada y una escasa división entre la propiedad de los medios de producción y los recursos para el sustento familiar. Prolifera el trabajo familiar y por cuenta propia, junto a la mano de obra asalariada sin prestaciones ni contrato escrito.

Al pasar del tiempo se encontró que el término “sector informal” resultaba inadecuado, o engañoso, para poder reflejar los aspectos dinámicos, heterogéneos y complejos de un fenómeno, que en realidad no se concentraba en un solo sector, o grupo industrial de actividad. En su lugar, la OIT propuso el término de “economía informal”, que hace referencia a un grupo cada vez más diverso y creciente de trabajadores y empresas que tanto en las áreas urbanas como en las rurales operan de manera informal. Incluyen a trabajadores por cuenta propia en actividades de supervivencia, tales como vendedores ambulantes, boleros, cuidadores de automóviles; empleados domésticos, personas que laboran en su propio domicilio o en talleres, como trabajadores asalariados, como aprendices, o como familiares sin remuneración.

La resolución sobre economía informal de la OIT, emitida en 2002, destaca además los grandes déficit de trabajo “decente” que padecen los trabajadores de la economía

informal en términos de ingresos, protección y seguridad social y derechos fundamentales del trabajo. Al mismo tiempo, destaca la tendencia a la exclusión de los trabajadores de la economía informal respecto a las políticas y programas de educación y formación profesional, acceso al crédito y a la tecnología, lo cual dificulta la posibilidad de integrarlos a la economía formal.

### 3. Los enfoques distintos en torno a sus causas

El fenómeno de la informalidad, particularmente visible en las zonas urbanas, en donde primero fue identificado, tiene sin embargo, distintas explicaciones en torno a su origen. Desde la perspectiva de la supervivencia, el sector informal se explica como el resultado de la presión que ejerce el excedente de mano de obra sobre el empleo, ante una insuficiencia de puestos de trabajo en el sector moderno (Tokman, 2001). Se presenta cuando existe una población que crece a tasas elevadas y una fuerza de trabajo que ejerce presión por encontrar una ocupación productiva ante un crecimiento insuficiente de buenos puestos de trabajo. Si esta situación se da en un contexto en donde no existen seguros de desempleo, la gente tiende a buscar sus propias soluciones mediante la venta o la prestación de servicios que les permitan sobrevivir.

Una segunda lógica, articulada más recientemente que la anterior, es la de descentralización productiva (Portes; Castells y Benton, 1989). Ésta ubica su origen en la globalización y en los cambios que ocurren en la división internacional del trabajo. Las empresas modernas requieren adaptarse para hacer frente a una demanda más inestable y por ello recurren a sistemas de producción que les permitan mayor flexibilidad y eficiencia. Entre estos caminos, buscan descentralizar sus procesos de producción y reducir así parte de sus costos, principalmente los laborales, a fin de facilitar el traslado de las fluctuaciones de la demanda hacia el exterior de la empresa. En muchos países esto se logra a través de la subcontratación, en otros, se produce de manera espontánea, a través de distintas formas de evasión de las disposiciones laborales y de seguridad social vigentes.

Una tercera perspectiva del origen de la informalidad que ha adquirido mayor ponderación en análisis recientes es la del escape o exclusión voluntaria del marco normativo que regula a las actividades productivas formales. Bajo esta perspectiva, existe un conjunto de costos a la formalidad e incentivos a la informalidad inmerso en muy diversas acciones y políticas públicas que inclina a un buen número de empresas y trabajadores a optar por la informalidad en diversos grados, ya que encuentran incentivos para insertarse en ella de manera voluntaria (Perry, Maloney, *et al.*, 2007).

La discusión hoy día tiende a aceptar que el fenómeno de la informalidad es tan heterogéneo y complejo, en sus características y en sus causas, que más que desechar de entrada alguno de los tres enfoques frente a los demás, tiende a admitir que puedan coexistir distintas causas de informalidad y que a cada una de ellas correspondería un enfoque de política distinto. Se ha observado, por ejemplo, que en épocas de contracción económica predomina el crecimiento de la informalidad asociada a las causas de supervivencia, en tanto que en períodos de expansión se multiplican los casos de informalidad asociada al fenómeno de escape o a las estrategias de descentralización productiva.

## ¿Quiénes son en México los trabajadores informales?

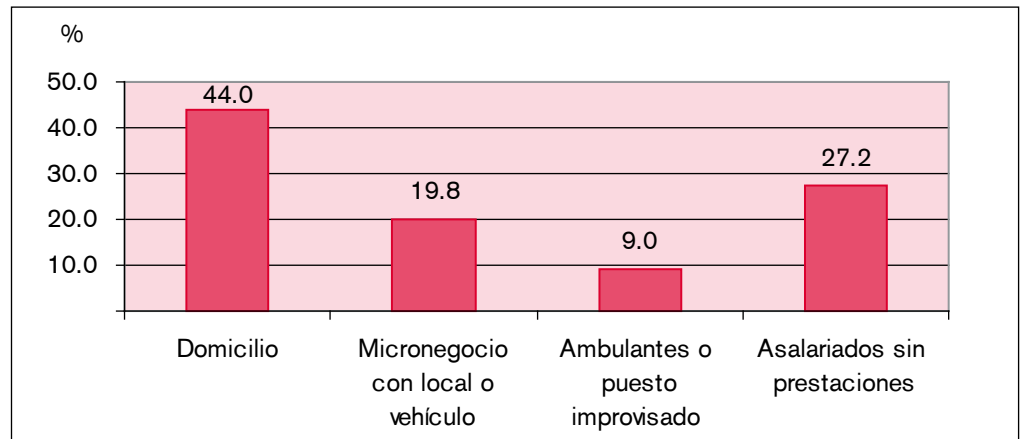
Quiénes conforman la informalidad constituyen un grupo altamente heterogéneo. Una gran parte de sus integrantes –con alto peso de mujeres y ancianos– realiza su actividad en su propio domicilio, otros lo hacen en locales rudimentarios, o bien se apropian de la infraestructura urbana: calles, plazas o estaciones de transporte, corriente eléctrica y ofrecen a la venta el producto de su trabajo o distribuyen bienes y servicios al consumidor final. Algunos son trabajadores ambulantes en puestos improvisados, muchos de ellos trabajan por cuenta propia, acompañados por familiares sin remuneración o menores y algunos se apoyan en trabajo asalariado ocasional y no protegido.

Otro grupo está conformado por trabajadores subordinados a un empleador sin protección social de ninguna especie, que en muchas ocasiones laboran como trabajadores domésticos, o bien, lo hacen en el propio sector formal. Los integrantes de este último grupo presentan características de vulnerabilidad, distintas a las que afectan al primer grupo y constituyen una categoría que amerita seguimiento cuidadoso, ya que es un fenómeno en franco crecimiento.

De acuerdo a la Encuesta Nacional de Empleo (Gráfica 1), en 2004 de los trabajadores del sector informal en México 44% realizaba su actividad en su propio domicilio; generalmente en trabajo por cuenta propia, con la ayuda en ocasiones de trabajo familiar no remunerado; 19.8% poseían un micronegocio con local o vehículo en el que laboraban; 9% lo hacían como trabajadores ambulantes o en puestos improvisados, y 27.2% trabajaban como asalariados en empresas tanto del sector informal como del propio sector formal, pero carecían de todo tipo de prestaciones.

**Gráfica 1**  
**Sector informal 2004**

Fuente: Encuesta Nacional de Empleo (ENE)



## 4. El crecimiento explosivo

Si bien las primeras estimaciones de la informalidad datan de la década de los setenta, es en los años ochenta cuando este fenómeno adquiere mayor visibilidad y resonancia en el panorama nacional. A partir de la crisis de 1982, en que el crecimiento se frenó de

golpe y se emprendió un estricto ajuste macroeconómico, frente a una oferta laboral que se multiplicaba a una tasa muy elevada, el desahogo de la presión de la oferta laboral se dio a través de la expansión acelerada de la economía informal.

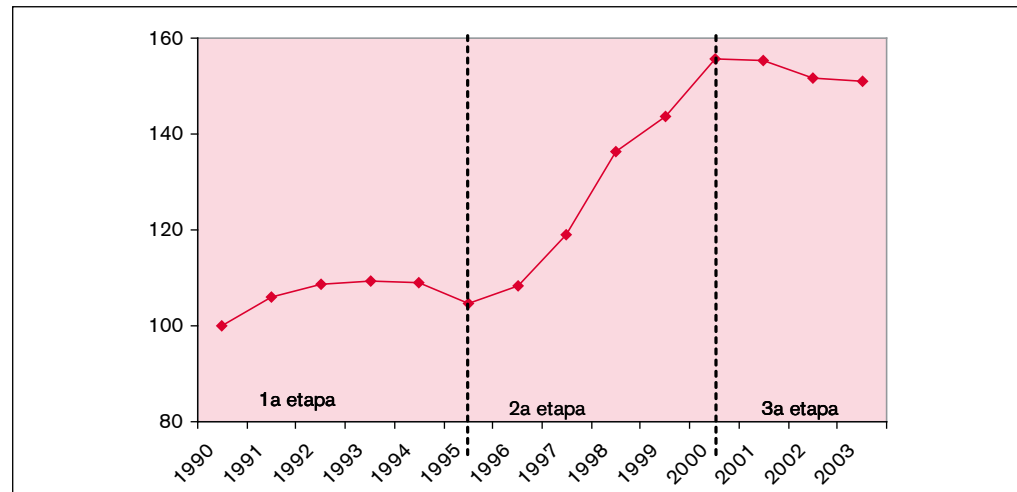
Lamentablemente no existe una serie históricamente larga con información comparable sobre este fenómeno. Las distintas estimaciones con que se cuenta responden a metodologías distintas. La primera de ellas, elaborada por la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS) en 1976, que se circunscribía al ámbito urbano, combinaba criterios de ingreso con posición en el trabajo y arrojaba una cifra de 38.2% de la población ocupada en dicho ámbito.

Más tarde, en la década de los noventa se cuenta con una serie en la que se estima a la población informal combinando los criterios de características del lugar de trabajo, acceso a prestaciones y posición en la ocupación que para 1991 sitúa a la informalidad en 45.9% de la población ocupada no agropecuaria, cifra que se eleva a 51.6% para 1995<sup>1</sup>

La década de los noventa se inicia así con un fuerte legado de informalidad de los ochenta que se arrastra todo el siguiente decenio y que permanece en niveles elevados paralelamente a una dinámica muy volátil del empleo formal en este período (Gráfica 2).

**Gráfica 2**  
**Empleo asalariado formal**  
**en el IMSS 1990=100**

Fuente: elaboración propia  
con datos del Instituto  
Mexicano del Seguro Social  
(IMSS)

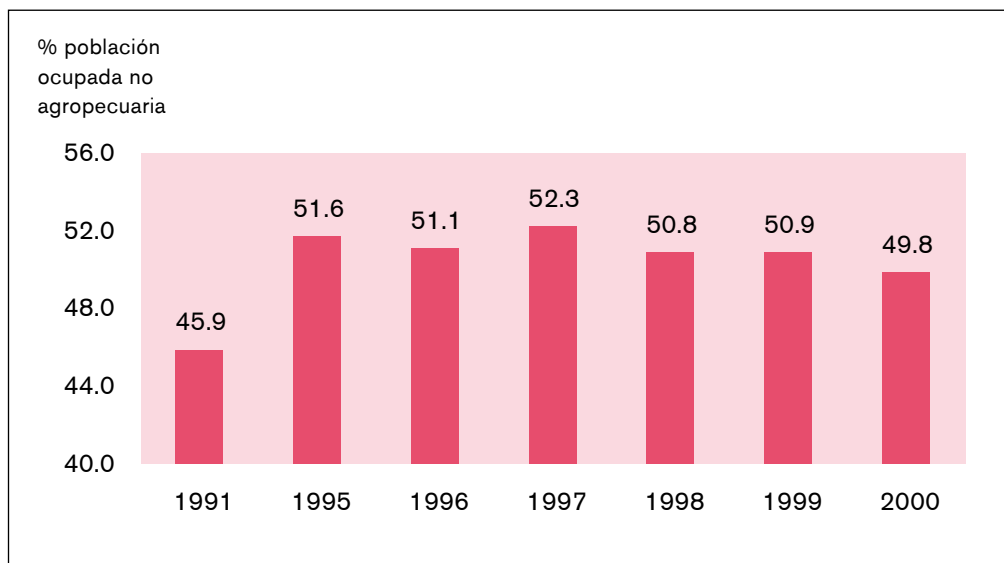


Aún cuando la primera mitad del decenio de los noventa acusó un crecimiento económico moderado, muy diversos factores influyeron en la expansión persistente de la informalidad. Un elemento decisivo en esta tendencia fue el vuelco severo que sufrió la economía en 1995, en que el PIB se desplomó en 6.2%, la caída más severa de los últimos 50 años y que repercutió en la contracción abrupta del empleo formal de todos los sectores de actividad vinculados con el consumo interno. La contracción del empleo formal, ante una vigorosa oferta de mano de obra, se tradujo en el repunte significativo en los niveles de informalidad. Las estimaciones para 1995, basadas en una metodología igual a la de 1991, arrojan en esta situación una cifra de 51.6% de la población económicamente activa no agropecuaria, que rebasa por vez primera a la magnitud del empleo formal (Gráfica 3).

1. La metodología de esta estimación, que parte de la Encuesta Nacional de Empleo, se encuentra descrita en Samaniego, 2000.

**Gráfica 3**  
**Ocupación informal**  
**(participación en la**  
**población ocupada no**  
**agropecuaria)**

Fuente: Samaniego, 2000,  
con base en datos de la ENE.



A pesar de que la recuperación del empleo formal después de la crisis de 1995 se manifestó en un crecimiento acelerado durante el lapso 1996-2000, liderado por las empresas maquiladoras de exportación, la magnitud de la informalidad se mantuvo en niveles elevados en el resto de la década. Una de las razones que explican este comportamiento fue la cancelación masiva de casi de 2 millones de empleos en el campo entre 1997 y 2000 que no encontraron otro refugio que la informalidad y la emigración a Estados Unidos. Este desplazamiento de mano de obra del agro fue el producto del retiro de numerosos subsidios al campo al profundizarse la apertura comercial, que afectó principalmente a pequeños agricultores que en gran parte vivían del subsidio, dados sus muy bajos niveles de productividad.

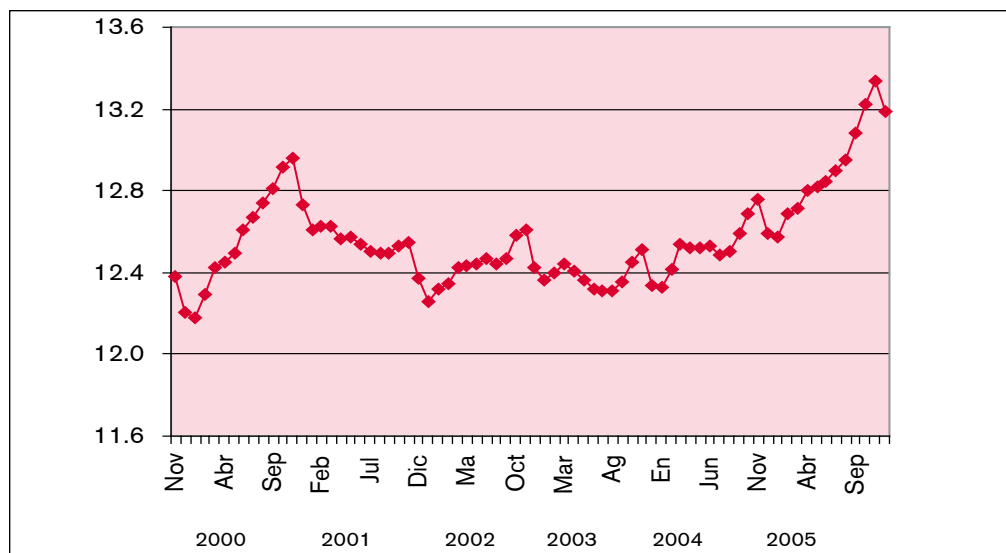
Se estima que en el año 1997 la informalidad subió a 52.3% de la población ocupada en el sector no agropecuario, la más alta de la década, y a partir de ese momento descendió ligeramente durante los tres años siguientes, en que el crecimiento de la población asalariada formal se dio a tasas muy elevadas, cercanas a 9 por ciento.

*¿Cuál ha sido el comportamiento de la economía informal en la presente década?*

Durante los cinco años comprendidos entre 2000 y 2005 la economía nacional registró un crecimiento modesto, muy inferior al de los cinco años anteriores. Esta débil dinámica económica fue acompañada de un proceso de destrucción de empleos formales que se manifestó particularmente durante los tres primeros años de este decenio. Este proceso se inició por la caída del empleo en la industria maquiladora de exportación, que arrastró con ella al sector manufacturero y se reflejó en una contracción significativa en el número de empleos formales. Aún cuando en el 2004 se inició una recuperación en el número de puestos de trabajo, todavía a mediados de 2005 el empleo formal de los trabajadores asegurados en el MSS se situaba por abajo del de fines de 2000 (Gráfica 4).

**Gráfica 4**  
**Asalariados formales**  
**2000-2005**  
**(millones de personas)**

Fuente: IMSS.

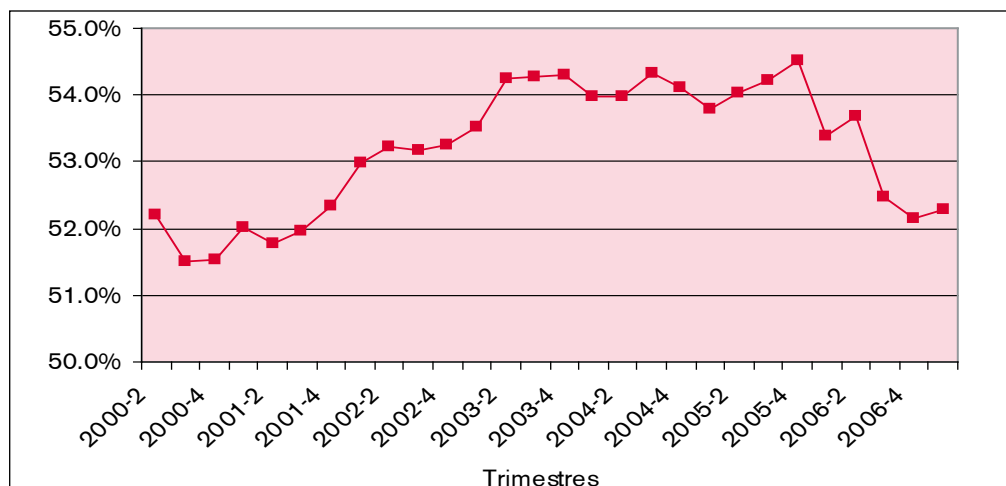


No es sino hasta el segundo semestre de 2005 que el empleo formal vuelve a crecer por arriba de los niveles que tenía esta variable cinco años atrás. Es decir, si se toma diciembre del año 2000 como punto de partida, se tiene un decrecimiento neto en el número de empleos durante el período 2000-2004.

Para este período se cuenta con una serie de cifras compatibilizadas entre la ENE y la nueva (Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo) ENOE, en la que la STPS (STPS, 2007) ha estimado un crecimiento significativo de la economía informal que pasa del 51.5 a 54.5% de la población ocupada no agropecuaria de 2000 a 2005 y de ahí muestra un ligero descenso hasta el 2007.<sup>2</sup> (Gráfica 5).

**Gráfica 5**  
**Economía informal**  
**(Participación en la**  
**población ocupada no**  
**agropecuaria)**

Fuente: STPS con datos de la ENE.



ECONOMÍA Aunam vol. 5 núm. 13

<sup>2</sup>. Debido a que a partir de 2004 se descontinúa la Encuesta Nacional de Empleo, al ser sustituida por la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE), que se elabora sobre bases distintas, las cifras de informalidad no son estrictamente comparables entre ambas encuestas. Sin embargo, para fines de análisis el INEGI ha elaborado una serie que compatibiliza los datos de ambas encuestas para el período 2000-2007 que permiten tener una idea de la evolución general de la economía informal en este período.

## 5. La evolución de las políticas

La política frente a la informalidad en México podría dividirse en tres etapas en las que se aprecia una actitud claramente distinta hacia este fenómeno:

En una primera etapa, que podría ubicarse en los años del desarrollo estabilizador (1955-1975), la existencia de la informalidad fue subestimada y tolerada como un fenómeno temporal y pasajero. Se pensaba que el desarrollo traería aparejada la desaparición de las ocupaciones precarias tradicionales que serían paulatinamente absorbidas al trabajo formal protegido. Fue ésta una de las razones que explican que ya desde antes, en la construcción del sistema de seguridad social se haya tomado como base exclusivamente al trabajo asalariado formal, excluyendo totalmente a los trabajadores informales. El razonamiento implícito era que el desarrollo económico traería consigo la expansión cada vez mayor del trabajo asalariado formal y, a través de éste, se extenderían la seguridad y la protección social a sectores cada vez más amplios de la población.

Una segunda etapa que se inicia cuando la dinámica del sector moderno pierde impulso a mediados de los setenta, paralelamente a un crecimiento elevado de la oferta laboral, se hace evidente la existencia de excedentes considerables de mano de obra que no logran colocarse en la formalidad y acaban por inventarse un medio de vida en la precariedad, al margen de las condiciones y regulaciones que rigen la actividad formal. Se admite entonces que este tipo de trabajo, al que se conoce como informal no es marginal por cuanto a su dimensión. De hecho, la primera estimación de informalidad en el país, realizada en 1976 y que se circunscribió a las áreas urbanas, arrojó una cifra de 38.2% de la población total ocupada en este medio.

Es entonces que empieza a llamar la atención este fenómeno. Sin embargo, más que una estrategia articulada en torno a la informalidad, se empieza a tomar conciencia de un problema que no se había analizado como materia de política económica y social, se hacen esfuerzos por estimar su dimensión y conocer las características que presentan sus integrantes. La política de empleo que toma forma a fines de los años setenta y principios de los ochenta se orienta a desarrollar los primeros esbozos de una política activa de empleo, que trataba de paliar los efectos de la cancelación de puestos de trabajo asociados a la crisis de 1982. Sin embargo, el énfasis y la orientación primordial de dichas políticas siguen enfocados exclusivamente en torno al sector formal, al que se dirigen los primeros programas de intermediación laboral, servicios de colocación y de readiestramiento de mano de obra desplazada por la crisis.

En una tercera etapa, más reciente, se empieza a tomar conciencia sobre la necesidad de adoptar nuevas acciones enfocadas de manera directa hacia el universo de la informalidad, sin embargo, se trata en general de acciones dispersas y muchas de ellas de carácter experimental. En esta etapa la economía informal empieza a desbordar previsiones en cuanto a su evolución y se convierte en la principal fuente de generación de ocupaciones en el país. Se consolida como un fenómeno persistente que adopta formas muy diversas, vinculadas no sólo con los excedentes de mano de obra ante las insuficiencias en la generación de buenos empleos, sino con nuevas categorías, producto de una globalización que se ha traducido en el deterioro creciente de las condiciones de una parte de la fuerza



de trabajo asalariada que labora en el propio sector formal, pero desprovista de todo género de prestaciones laborales y seguridad social.

Empieza a reconocerse que no basta con impulsar la creación de buenos empleos en el sector formal para quitar presión al crecimiento desbordante de la informalidad, sino que es necesario actuar también en el centro mismo de la informalidad. Se requiere facilitar desde adentro la transición de las actividades informales para consolidar su paso al sector moderno de la economía y alinear los incentivos que mueven tanto a empresas como a trabajadores a insertarse y permanecer en la formalidad. Es en este sentido que en los últimos años han empezado a surgir programas piloto enfocados a promover el acceso al crédito, a los mercados y a la tecnología en los pequeños negocios informales con viabilidad, a facilitar el registro de unidades productivas, la simplificación de trámites o la dotación y el reconocimiento de títulos de propiedad. Se trata, sin embargo, de medidas dispersas, en su mayoría de cobertura aún limitada, que empiezan a surgir en muy diversos ámbitos y que aún no constituyen una política articulada hacia la economía informal.

Se requiere, por tanto, de una nueva estrategia que reconozca la presencia desbordante de la informalidad y se oriente a controlar y abatir la dimensión actual de este fenómeno. Se requiere de una reformulación de la política pública que dé un lugar central al empleo y que retome como premisa el crecimiento. Pero no basta, sin embargo, con crecer y generar buenos empleos, hoy es preciso diseñar políticas articuladas que ataquen en su centro a la informalidad. Se requiere de políticas específicas, en muy diversos campos que incorporen en su diseño la alineación de incentivos a favor de la formalidad, para abrir espacios que permitan incorporar a quienes hoy se ubican en la informalidad y tienen potencial para hacer la transición hacia la corriente económica principal.

## 6. Reflexiones finales

1. Hoy resulta evidente que la informalidad no constituye un fenómeno marginal o residual. Se trata de una situación persistente, que tiene incorporados factores de auto refuerzo, que en los últimos años han generado un crecimiento exponencial de la economía informal, que hoy constituye la principal fuente de ocupación dentro del mercado laboral del país.
2. No se trata de una opción aceptable ante el desempleo, o un medio de hacer frente a los desequilibrios estructurales del mercado de trabajo. La enorme carga de precariedad, de pobreza y de ínfimos niveles de productividad que el trabajo informal lleva incorporada, hacen de ésta una situación intolerable no sólo desde el punto de vista social, sino igualmente desde una perspectiva puramente económica. La magnitud de este fenómeno significa un cuantioso desperdicio de recursos que merman la capacidad productiva de la economía en su conjunto.
3. Tampoco se trata de un fenómeno inocuo en relación al potencial de desarrollo económico. De hecho, se ha encontrado que la magnitud de la economía informal está estrechamente ligada no sólo al nivel del desarrollo económico del país, sino que implica restricciones importantes al ritmo y al potencial de crecimiento económico. La existencia de un volumen considerable de informalidad conspira contra la capacidad real del Estado para abarcar con sus instrumentos a toda la estructura productiva,

- contra la transparencia disponible en el mercado y contra el funcionamiento eficiente del sistema legal. Al mismo tiempo, significa una merma en los ingresos públicos que repercute en la cantidad y calidad de los servicios que puede ofrecer el Estado, lo que combinado con una pobre infraestructura, genera un auto refuerzo a la informalidad.
4. Es por todas estas razones que hoy día no puede seguir haciéndose caso omiso de la existencia de una presencia desbordante de informalidad, como sucedió durante varias décadas en que se toleró este fenómeno, cuando la economía informal, al no entrar en el marco legal, no se consideraba responsabilidad específica de ninguna esfera del sector público.
  5. Hoy no sólo es necesario dar seguimiento al fenómeno del desempleo abierto, que no se le compara en magnitud, sino que se requiere un seguimiento oportuno y puntual de la informalidad en su dimensión y sus características constitutivas. Se requiere tener una idea precisa de quiénes son, donde se ubican y cuál es la evolución de las distintas categorías que conforman la economía informal, como punto de partida para enfocar medidas específicas destinadas a la atención de este problema.
  6. Dada la magnitud y persistencia que por muchos años tendrá todavía el fenómeno de la informalidad, el objetivo central de la política de empleo no deberá ser únicamente cuántos nuevos empleos generar en el ámbito formal, sino cómo controlar y abatir la dimensión actual de la economía informal. Es decir, se requieren metas que hagan explícita la dimensión del fenómeno de la informalidad y su reducción en el tiempo. En este sentido, el reto de la política de empleo para los próximos años será monumental: no sólo se trata de absorber en buenos empleos a la nueva oferta de trabajo que se genere, sino de abrir los espacios para ir incorporando gradualmente a quienes hoy se ubican en la informalidad y tienen potencial para hacer la transición hacia la corriente económica principal.
  7. Por la importancia de este reto, el empleo no podrá seguir siendo un elemento residual de la política macroeconómica. Se requiere esencialmente de una reformulación de la política general que dé un lugar central al empleo dentro de la estrategia de desarrollo. Se requieren opciones que maximicen la generación de empleo dentro de la política macroeconómica general. Es necesario, como premisa, retomar el crecimiento. Esto implica revitalizar la formación de capital, tanto en la dimensión de capital físico, como en la formación de recursos humanos, como base primordial para poder crecer. Pero además es necesario optar por un crecimiento que genere empleos. Para ello se requiere reconstituir y reforzar la eficiencia de las cadenas productivas, idear mecanismos oportunos de reconversión que permitan mantener el empleo en casos de transformación indispensable de sectores específicos de actividad, motivados por la globalización y el cambio tecnológico y, en general, evitar las contracciones bruscas de la actividad económica que llevan asociadas caídas abruptas en la generación de empleos.
  8. Pero no basta con crecer y generar buenos empleos. Es necesario alinear los incentivos para reducir la dimensión actual de la economía informal. Se requiere de medidas que ataquen en su centro a la informalidad. En este sentido, deberá plantearse cómo lograr la modernización creciente de las actividades informales con potencial, a través del abatimiento de los costos de registro y operación de un negocio, la dotación de

servicios de calidad a cambio del pago de impuestos, el aliento al desarrollo empresarial de los micronegocios, el más amplio acceso a los mercados y la tecnología, la mejora sustancial del marco regulatorio, el reconocimiento a los títulos de propiedad y la ampliación de la capacitación para que abarque a las empresas de la economía informal.

9. Es imprescindible, además, que la política de abatimiento a la pobreza tome en cuenta las necesidades de fortalecer las capacidades de empleabilidad de los sujetos de estas políticas. Para asegurar que los sujetos que hoy participan en los programas de pobreza puedan acceder mañana a mejores empleos que les permitan sostener una mejor calidad de vida se requiere fortalecer los recursos humanos, mediante un mejor acceso a la capacitación y formación profesional. Se trata de que el subsidio a la pobreza no sea permanente, sino que lleve implícitos los medios para que el actual sujeto en condición de pobreza pueda acceder en el futuro a una condición de empleo que le genere su propia sustentación y la de su familia en condiciones adecuadas y sin depender del subsidio estatal.
10. Sólo a través de una política articulada, que tome en cuenta a los sujetos que hoy constituyen el sector informal, en sus muy distintas condiciones, es que podrá lograrse la transformación de estos sujetos y estas condiciones a una nueva situación en la que el acceso a puestos de trabajo productivos y protegidos genere para esta población medios adecuados de vida. Para ello se requiere incorporar a los sujetos actuales de la informalidad como centro de atención de la política pública. Es preciso que las políticas que se diseñen tengan incorporado su impacto potencial en la informalidad y evitar que acciones bien intencionadas, como muchas de las que se han implementado en el pasado reciente, tengan un sesgo incorporado a favor de la informalidad.
11. Una política tendiente a abatir la informalidad requiere, por tanto, no sólo una política macroeconómica centrada en la generación de buenos empleos, sino de políticas específicas, en muy diversos campos, que tengan en cuenta la alineación de incentivos a favor de la formalidad.
12. Todas estas reformas requieren de un contexto en el que impere una mejor percepción sobre la justicia y equidad del Estado, que a menudo es percibido como capturado por los intereses de las élites, más que al servicio de la población. Mejorar la calidad de la política pública mediante una mayor eficiencia, justicia y rendimiento de cuentas constituye uno de los elementos de una agenda más amplia orientada a reducir la “cultura de la informalidad”.
13. Por último, para mejorar la legitimidad del Estado a través de políticas públicas y programas más equitativos, es necesario otorgar la debida consideración a los incentivos y desincentivos generados por los programas de gobierno, las políticas para lograr una mayor inclusión o un contrato social más participativo no necesariamente reducen la informalidad. Muchos esfuerzos meritorios de los gobiernos para extender los servicios gratuitos de protección social a los trabajadores informales, cuando son realizados sin cambios de fondo a los sistemas de seguridad social, que por su diseño imponen cargas onerosas a los contribuyentes del sector formal, sin proponérselo, han reforzado los incentivos perversos que pueden llevar a mayores niveles de informalidad. De ahí que por bien intencionadas que puedan ser las políticas inclusivas,

## Bibliografía

- Bosch, M. (2006), "El Sector Informal en México". Estudios sobre las Políticas Laborales en México, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington D. C.
- Del Cid, M. (2002), "Desafíos de las políticas de empleo y trabajo decente en el sector informal. Una visión de síntesis para Centroamérica", El trabajo decente y el sector informal en los países del Istmo Centroamericano, OIT, San José, Costa Rica, pp. 7-15.
- OIT (2002), Conferencia Internacional del Trabajo, 90ª Sesión, Trabajo decente y economía informal. Ginebra.
- Perry, G., Maloney, W. *et al.* (2007), *Informality: Exit and Exclusion*, The World Bank, Washington, D. C., p. 247.
- Phillips, S., Mehrez, G., *et al.* (2005) "The Mexican Informal Sector and its Implications", Mexico: Selected Issues, IMF Country Report núm. 05/428, Washington, D. C.
- Portes, A., Castells, M., Benton, L. (1989), *The informal economy: studies in advanced and less developed countries*, Baltimore, John Hopkins University.
- Tokman, V. (2001) *De la informalidad a la modernidad*. OIT, Santiago de Chile, 258 pp.
- Samaniego, N. (2000), *Los principales desafíos que enfrenta el mercado de trabajo en México en los Inicios del Siglo XXI*, OIT, Oficina de Área para Cuba, Haití y México, México, D. F., 171 pp.
- Samaniego, N. (2006) "Evolución Reciente del Mercado de Trabajo en México", Estudios sobre las Políticas Laborales en México, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington D. C.
- STPS (2007), Serie estadística con estimaciones del sector informal, de acuerdo a la metodología de la OIT, México, D. F.

es necesario prestar particular atención a su diseño y a su impacto potencial en la informalidad.

14. Reducir la informalidad implica una tarea gigantesca y un reto formidable a la estrategia de desarrollo. Requiere incrementar no solamente de manera sostenida el ritmo de crecimiento y los niveles de productividad de la economía, sino mejorar las regulaciones que imperan en los mercados de trabajo y de productos e impulsar una agenda de largo plazo tendiente a acelerar la transición hacia un nuevo y mejor equilibrio. Se trata de una agenda que incluya la vigencia de un mejor contrato social, en el que se reduzca de manera visible la exclusión y en el que se eliminen los incentivos que hoy inducen hacia la informalidad. La agenda de políticas en materia de empleo, crédito, servicios de desarrollo empresarial, costos de registro, impuestos, reglamentación a las empresas, derechos de las empresas y acceso a los servicios judiciales, entre otros, resultan críticos para promover el acceso a la actividad formal. Las políticas en todas estas áreas, si se diseñan de manera consistente y articulada pueden contribuir a reducir la informalidad, como parte del proceso para incrementar de manera sostenida el empleo, la productividad y el ingreso 