

La larga marcha de la economía informal en Latinoamérica

The long way of informality in Latin America

Journal of Economic Literature (JEL):

B52, E71, H26, I38, K42

Palabras clave:

Informalidad, desarrollo sostenible, política económica, comportamiento económico, América Latina

Keywords:

Informality, sustainable development, economic policy, economic behavior, Latin America

Fecha de recepción:

21 de enero del 2021

Fecha de aceptación:

3 de abril del 2021

Resumen

Hace ya más de 50 años se iniciaron los primeros trabajos académicos sobre la informalidad en países en vías de desarrollo. En el transcurso de este medio siglo las actividades informales han sido una constante en el débil y vulnerable proceso de desarrollo registrado en el continente latinoamericano. Y, en estas más de cinco décadas, la economía informal ha estado siempre presente con cifras que han superado con demasiada frecuencia más de la mitad del PIB o del volumen global de empleo. A lo largo de estos años el fenómeno en cuestión ha estado sujeto a diferentes interpretaciones, aunque en la mayoría de los casos se confirma que el fenómeno es una rémora en el horizonte de cualquier proceso de desarrollo sostenible. Al margen del enfoque teórico en el que nos apoyemos para entender su existencia, los datos macroeconómicos de los que disponemos nos indican que la informalidad se relaciona de forma directa con bajos niveles de presión fiscal o con escasos volúmenes de gasto social. Este artículo desarrolla un análisis conceptual y de las interpretaciones teóricas del fenómeno para centrarse, ulteriormente, en el análisis cuantitativo del mismo, en el caso de Latinoamérica.



Abstract

More than 50 years ago, the first academic works on informality in developing countries began. In the course of this half century, informal activities have been a constant in the weak and vulnerable development process registered in the Latin American continent. And, for more than five decades, the informal economy has always been present with figures that have too often exceeded more than half of GDP or the global volume of employment. Throughout these years the phenomenon in question has been subject to different interpretations, although in most cases it is confirmed that the phenomenon is a hindrance on the horizon of any process of sustainable development. Regardless of the theoretical approach on which we rely to understand its existence, the macroeconomic data available to us indicate that informality is directly related to low levels of fiscal pressure or to low volumes of social spending. This article develops a conceptual analysis and theoretical interpretations of the phenomenon to focus, later, on its quantitative analysis, in the case of Latin America.

1. Introducción

Desde que Keit Hart (1970:104) utilizará, al parecer por primera vez en la literatura académica, el término de informalidad, con connotaciones económicas (“oportunidades informales de rentas”) hace ya medio siglo, son centenares las publicaciones de toda índole que han acudido al mismo para adjetivar a actividades productivas, rentas, empleos u otros conceptos que se

95

materializaban al margen de los mecanismos institucionales de regulación de los sistemas económicos y sociales. Como señalaba Tokman (2011:157) “el concepto de sector informal se introdujo en 1972 un el informe de la OIT sobre Kenia (Hart, 1973:61) inspirado, a su vez, en un artículo previo del antropólogo económico citado (Hart, 1970).

A lo largo de este medio siglo el fenómeno se ha ido conceptualizando, estimando e incluso tratándose desde el plano de la política económica, con el fin de buscar fórmulas para su erradicación o al menos para minimizar sus efectos sobre la dinámica de desarrollo, en el contexto de todo tipo de economías (avanzadas, emergentes o atrasadas).

Figura 1. Distribución geográfica del empleo informal en el mundo (% sobre total empleo, incluye agricultura) (2016)



Fuente: ILO (2018).

En épocas más recientes, además de los singulares avances en el terreno del análisis académico sobre el fenómeno, desde todos los planos de las ciencias sociales, la informalidad es un fenómeno que genera profunda preocupación a gobiernos de todo signo y a los organismos internacionales. La necesaria política para impulsar una profunda transformación productiva en el continente latinoamericano ha de tener presente las elevadas cifras de actividad informal, en aras de reconvertir estas en procesos de mayor productividad y empleo de mucha mayor calidad.

La Organización Internacional del Trabajo (OIT) redefiniendo los Objetivos del Desarrollo Sostenible 2020, proclamados por la Organización de las Naciones Unidas (ONU), enfatiza la importancia del trabajo decente para el desarrollo sostenible en el Objetivo 8, que proclama la necesidad de “promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos”. Y en torno ello, consideraba que “la elevada incidencia de la informalidad es un gran desafío para la realización de trabajo decente para todos y el desarrollo inclusivo y sostenible” (ILO, 2018).

Si nos referimos al fenómeno, en términos de empleo, en la década actual la economía informal emplea más de 60% de la población activa en el mundo, según las estimaciones de la OIT (ILO, 2018),¹ distribuido de forma claramente asimétrica, a lo largo de la geografía mundial (véase Figura 1).

En ese capítulo, tras analizar algunas cuestiones conceptuales y teóricas sobre el fenómeno en cuestión, en la perspectiva de su incidencia en el desarrollo socioeconómico de las naciones, se estudia su incidencia en el ámbito geográfico de América Latina. Nos interesa especialmente, su evolución temporal, su distribución geográfica y la interpretación de su impacto en el volátil proceso de desarrollo económico en la región en las últimas décadas.

2. La informalidad. Conceptualización del fenómeno

A efectos de clarificación conceptual, conviene detenerse en la presencia en la literatura académica de multitud de términos que se refieren al fenómeno en estudio pero que difieren, no sólo semánticamente sino también en sus contenidos precisos. Hablamos como si fueran conceptos semejantes de *economía sumergida* y de *economía informal*, *dinero negro*, *empleo irregular*, *empleo atípico* (ILO, 2016) o de empleo informal. La precisión del concepto que estamos utilizando en cada momento es fundamental, de un lado, para definir las pertinentes metodologías de estimación cuantitativa del fenómeno, pero también, y de otro, para adecuar las medidas que se arbitren para la emersión o la reducción del espacio de difusión del mismo. Vamos a precisar algunos de los conceptos manejados a tales efectos.²

El debate sobre el concepto de economía sumergida tiene ya un largo recorrido en el mundo académico, desde que en la década de los setenta del siglo pasado el estudio de la economía sumergida adquiriera entidad y se expandiera entre los investigadores sociales de los países desarrollados. Así la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) hablaba hace ya algunas décadas, de “Producción Legal no Declarada” como concepto definitorio de la economía oculta, con el fin de proceder a su estimación. En perspectiva histórica, no es conveniente identificar el fenómeno de la ocultación de la actividad económica tal como se manifiesta entre los países desarrollados y las formas de expresión del mismo en los países en desarrollo o emergentes (denominada aquí, habitualmente, economía informal).³

1 Y todo ello sin contabilizar actividades productivas, como el *trabajo doméstico*, cuya estimación supondría aumentar significativamente estas cifras de informalidad. “La mayor parte el trabajo que realizan las mujeres no se reconoce, no se valoriza y no se contabiliza. Como no se reconoce y no se pone en valor, no tiene valor económico, ni siquiera monetario...” (ILO, 2018). Las actividades que no se reconocen, no se valoran y no contabilizan son todas las que llamamos *producción doméstica*.

2 Véase Ruesga (1986, 1988 y 2000), Schneider and Enste (2000), Easton (2001), OECD (2002 y 2009) o Maloney, W. F. (2004), entre otras múltiples referencias.

3 El Programa de Empleo para América Latina y el Caribe (PREALC), agencia latinoamericana de la OIT, venía trabajando desde los años sesenta en la estandarización del concepto de in-

Tabla 1. Tipología de la informalidad

	Legal	Ilegal
Acumulación	I	II
Subsistencia	III	IV

Fuente: Lorayza (1996)

A este respecto, el investigador peruano Omar de León señala que es preciso evitar la confusión entre “economía informal y economía sumergida, segmentos que deberían ser cuidadosamente diferenciados porque se refieren a fenómenos sociales distintos” (León, 1998:27). El contexto económico y político-institucional es notablemente diferente e incluso el instrumental de análisis a utilizar y, por tanto, habría de diferenciar el modo de abordarlo, de forma sustancial, para una u otra agrupación de países. Para de León, el punto de diferenciación estaría en el factor tecnológico y “las actitudes de algunos empresarios informales recientemente migrados, que muestran una especial predisposición a innovar, asumir riesgos y desarrollar sus actividades y cuyos valores parecen altamente funcionales a la racionalidad económica en la que están inmersos” (Ibídem). Así pues, se podría entender que el conjunto de lo que denominamos economía sumergida u oculta, englobaría al menos dos segmentos claramente diferenciados por su actitud y funcionalidad ante la dinámica de modernización (desarrollo sostenible) de un territorio, con actividades en apariencia semejantes, pero con proyecciones hacia el futuro y capacidad de inserción en esa dinámica opuestas. Los cuales podrían desarrollarse o bien en condiciones de legalidad, respecto a las normas vigentes, o de ilegalidad (Véase Tabla 1). Cabría interpretarse que en las economías más avanzadas el cuadrante dominante sería el I, en tanto que las más atrasadas buena parte de su economía se situaría en el IV.

Al hablar de economía sumergida, se hace referencia, de forma genérica, al conjunto de actividades productivas “no contabilizadas” en los instrumentos convencionales (podría ser equivalentes a los cuadrantes II y IV de la Tabla 1) que se utilizan para medir la producción de bienes y servicios de un determinado territorio y en un periodo de tiempo dado.

El flujo económico que se origina en dicha producción –sumergida– genera, a su vez otro de rentas, que, de igual modo, alimentan otro de consumo (véase Figura 2). Si contáramos con algún mecanismo de estimación de cada uno de estos variados flujos de forma independiente, comprobaríamos que no necesariamente coinciden en valor, es decir que la producción “oculta” no

formalidad, como fenómeno socioeconómico específico de los países en vías de desarrollo, definiéndolo como “racionalidad de producción diferente a la usual en la economía capitalista moderna” (PREALC, 1990) y en el mismo sentido CEPAL (1993). Véase a este respecto también Portes y Haller (2004), que se muestran contrarios a esta conceptualización. Posteriormente, a instancias sobre todo de la OIT, el concepto de informalidad, en cuanto a su definición operativa, se ha ido modificado (ILO, 2014).

tiene por qué coincidir con las rentas homónimas que, a su vez, acaban en consumo o ahorro, ocultos o no.

Figura 2. Doble circulación económica: circuito real y circuito financiero dualizados



Fuente: elaboración propia. Tomado de Ruesga (2000).

En el conjunto de la actividad económica, lo “regular” y lo “irregular” no conforman compartimentos estancos en cada unidad productiva o agente económico, sino que interaccionan entre ellos de forma continua. Es decir, un productor puede generar al mismo tiempo bienes o servicios sumergidos o emergidos, un receptor de rentas obtener ingresos formales o informales en un mismo periodo de tiempo y un consumidor gastar de forma simultánea en el tiempo a través de actividades comerciales regulares o irregulares. La línea de demarcación entre uno y otro lado del sistema, económicamente hablando, no está claramente identificada para algún sujeto económico en particular, sino que más bien todos (o muchos) participan en algún momento de ambos. Es decir, los flujos sumergidos no circulan en paralelo, sino que se insertan en un esquema circulatorio global de Producción-Rentas-Consumo, financiado por dinero que en parte es “blanco” y en parte “negro” a efectos de las autoridades económicas que fiscalizan y, a partir de aquí, estiman tales flujos. De hecho, las estimaciones independientes para tales flujos por los organismos estadísticos correspondientes no suelen coincidir en valor y han de someterse a un ajuste contable por parte de dichos organismos.

Las actividades financieras, que se alimentan del ahorro, pero con capacidad propia para expandir su valor a través de los productos financieros en circulación, y que operan de forma autónoma con respecto a la producción de bienes y servicios, también pueden incluir en su seno una determinada partida de “dinero negro” no coincidente en su cuantía exacta, para un pe-

riodo concreto, con los flujos irregulares en la vertiente real de la economía. Es decir, a efectos de análisis y sobre todo de cálculo de lo que se denomina genéricamente economía sumergida, tendríamos que precisar a priori de qué flujo o flujos estamos hablando para proceder a su evaluación con precisión.

O, dicho de otro modo, si bien los flujos de producción, renta y consumo, global y contablemente considerados, han de ser equivalentes para el conjunto de la economía, no necesariamente lo han de ser para cada una de las dos partes en las que la hemos considerado subdividida, “sumergida” y “emergida” o “regular” e “irregular”, a estos efectos. Como tampoco lo han de ser el flujo de dinero que procede de rentas no declaradas (dinero negro) o el valor de la producción o del consumo no declarado.

Asimismo, la definición aplicada al concepto de sumergido, en la práctica de las economías desarrolladas, se puede acercar, cuantitativa y cualitativamente, aunque no necesariamente con absoluta precisión, al concepto de “fraude fiscal”. En la praxis académica son numerosos los trabajos que han tratado de estimar el volumen de la economía sumergida para un periodo dado a través del cálculo del fraude fiscal (Tanzi, 1980 y 1982, Ruesga, 1994, Schneider and Klinglmair, 2003, Tanzi, 1999, Geneve-Jensen and Woehlbier, 2012 y Mauleón, 2014), que se supone deriva de la práctica de la ocultación de actividades, renta o consumo y, es, a su vez, el leiv motiv de esta.

En definitiva, se asume que lo “sumergido” conlleva cierto grado de voluntariedad en el sujeto económico que lo practica, en un contexto donde la fiscalización del Estado alcanza a todos y a cada uno de los agentes económicos –por el lado de la producción, de las rentas del consumo o de la circulación monetaria–. Bajo esta premisa, por tanto, no habría lugar a considerar que lo sumergido es debido a un acto involuntario o simplemente a lagunas en la fiscalización/contabilización de la actividad.

Nada (o casi nada) escapa a las reglas contables de los mecanismos fiscalizadores (salvo error u omisión) en los países desarrollados. Otra cosa es que las convenciones contables (internacionales) excluyan del cálculo de los flujos económicos a ciertas actividades a las que se considera ilegales (prohibidas), tal como la producción y distribución de drogas no legales, la prostitución o el proxenetismo, el contrabando, la corrupción, etc., según las legislaciones,⁴ o el valor de la producción de bienes y servicios que no transitan por el mercado (producción doméstica, producción agrícola para el auto del consumo). Acti-

⁴ En la Unión Europea desde el año 2014, cuando se procedió a aplicar un cambio metodológico en las estimaciones de la Contabilidad Nacional de los países miembros, se incluye la estimación del valor de los bienes y servicios producidos en por actividades como la prostitución y el tráfico de drogas y de armas. Estas estimaciones se introdujeron en el Sistema Europeo de Cuentas Nacionales (SEC 2010) establecido en el Reglamento (UE) n° 549/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo de 21 de mayo de 2013, que define los contenidos y principios del esquema internacional para la compilación de las cuentas nacionales por los países europeos. Véase del Río Paramio (2015) y Gyomai and Ven (2014).

vidades que generan rentas y cuyos bienes o servicios se consumen, dando lugar, en el caso de las ilegales, a un importante flujo de “dinero negro”, no concordante con partida alguna de la Contabilidad Nacional, que, por imperativo legal, no estima estas actividades, aunque pudiera (Tanzi 1999).

Por tanto, no todo lo que se produce, las rentas generadas o el consumo realizado, se contabiliza. Y, sin embargo, aunque no se contabilice, sí utiliza dinero en su circulación –excepto la producción doméstica o para el autoconsumo o el trueque– y, por tanto, aumenta la demanda de este medio de pago, contribuyendo a expandir su oferta. Aquí reside la base de los modelos de estimación indirecta de la economía sumergida, de carácter monetario (véase Feige, 2009, Scheneider, 2005 o Arrazola, Hevia, Mauleón y Sánchez, 2011).

Sintetizando, el concepto de “informalidad”, tal como se ha venido utilizando la década de 1970 hasta fechas muy recientes, hacía referencia a una multiplicidad de actividades con un denominador común de marginalidad social, bajos niveles de ingresos y escasa productividad, que no necesariamente coincidían con las que podrían estar incluidas en el concepto de “economía sumergida”. El primer concepto, tiene un origen de carácter socioeconómico, de difícil cuantificación –al definir fronteras más difusas en su ámbito de expansión–, mientras que el segundo, moviéndose en el campo de la economía, siempre tuvo una marcada finalidad de estimación cuantitativa –como economía no observada o producción legal no declarada o (OECD, 2002), o como economía sumergida (OECD, 2009)–.

No obstante, el trabajo analítico de ambos fenómenos ha ido convergiendo, en aras, básicamente, de la cuantificación, lo que exige definir con la mayor concreción posible las fronteras entre uno y otro lado del binomio formalidad/informalidad u oculto/emergido.

Hace unas décadas, en definiciones previas, la conceptualización del empleo informal resultaba más laxa (empleos del sector informal, incorporando al mismo el registrado por empresas con una dimensión en términos de plantilla con menos de una cuantía de menos de 10 trabajadores); ahora se opta por una definición de carácter legal, que tipifica con mayor precisión a los asalariados, según la formalidad de su vínculo) y a los no asalariados, según la declaración o no (a efectos administrativos o fiscales) del resultado de sus actividades. Definición que dibuja unas fronteras entre uno y otro segmento de la economía y la actividad laboral muy cercanas a las establecidas en el primigenio concepto de ocultación económica.⁵

⁵ No obstante, la OIT insiste, a estos efectos, que “Los datos sugieren que no todos los trabajadores ingresan a la economía informal por la misma razón. Vale la pena señalar que, en 2015, al adoptar la Recomendación Núm. 204, los mandantes de OIT de países de todo el mundo acordaron que la mayoría de las personas que se incorporan a la economía informal no lo hacen por elección, sino como consecuencia de la falta de oportunidades en la economía formal y por carecer de otros medios de sustento” (ILO, 2018:49). Y recomienda la lectura de Kucera y Roncolato (2008) para un análisis detallado de este enfoque y una lectura alternativa de los resultados empíricos que provienen en su mayoría de la evidencia de países de América Latina.

Tabla 2. Tipología del trabajo y el empleo

Trabajo	Autóctono	Empleo doméstico		
		Empleo ilegal		
		Empleo informal		
		Empleo formal		
	Segmento superior	Segmento intermedio	Segmento inferior	

Fuente: elaboración propia.

Si nos fijamos en el empleo, teniendo en cuenta una compleja tipificación del trabajo originario del mismo (véase Tabla 2), la Organización Internacional del Trabajo, define el “empleo informal” como un concepto en el que se incluyen los siguientes tipos de trabajo: “(i) autoempleados en sus propias empresas del sector informal, (ii) empleadores empleados en sus propias empresas del sector informal, (iii) ayudas familiares en empresas del sector formal o informal, (iv) miembros de cooperativas de productores informales (v) empleados que tienen empleos informales en empresas del sector formal o informal o como trabajadores domésticos retribuidos en los hogares; (vi) autoempleados enrolados en la producción de bienes exclusivamente para su uso final por sus hogares, si ellos son considerados empleados dado que la producción comprende una contribución importante al total del consumo de los hogares”. Y a estos efectos se considera que los empleados tienen trabajos informales si sus relaciones laborales no están sujetas, legalmente o en la práctica, a la legislación laboral nacional, la fiscalidad de la renta, la protección social o el acceso a ciertos beneficios del empleo (tales como el aviso anticipado del despido, la indemnización por despido, el pago en cómputo anual o la prestación por enfermedad)” (ILO, 2012), en última instancia sujetos a la normativa laboral-contractual y fiscal vigente en cada país, lo que acerca, como se ha señalado, este concepto al de empleo sumergido.

En síntesis, podemos observar ahora como el fenómeno de la informalidad sigue un discurso conceptual más homogéneo para el conjunto de países del planeta, que permite ampliar el horizonte del análisis comparado y quizás también el debate teórico reforzando, a mi juicio, alguno de los enfoques más heterodoxos.

3. Ámbitos de discusión e interpretación. Desarrollo e informalidad

Y es que, como cualquier otro fenómeno económico su análisis está condicionado por el enfoque teórico que adopta el investigador a la hora de esbozar una interpretación del mismo. En este sentido, a la hora de debatir sobre la informalidad y su rol en las economías contemporáneas, conviene tener presente alguno de los elementos más característicos del contexto real y analítico en el que se desenvuelven.

1. Por un lado, la preeminencia que ha ido adquiriendo el mercado, como mecanismo de asignación de recursos, en el discurso de la política económica, al calor de la hegemonía del enfoque neoliberal en las tres o cuatro últimas décadas. Enfatizando el logro de la eficiencia económica frente a una hipotética prioridad en la redistribución de la renta o los patrimonios, se ha logrado expandir una cierta subvaloración del rol del Estado en la vida económica.⁶ Ello debiera haber redundado en un aumento de la eficiencia de los sistemas productivos, según el discurso de la teoría económica convencional, allí donde se han desplegado actuaciones de la política económica bajo el discurso del denominado “Consenso de Washington” –compendio de recetas para el desarrollo, amparadas en el discurso teórico de corte neoclásico–. Y, se podría interpretar también que esta disminución del papel del Estado habría de haber redundado en un freno a la expansión de la informalidad. En el caso latinoamericano, tras tres décadas de aplicación de las medidas del Consenso de Washington, no parece que ninguna de las dos situaciones, mayor eficiencia y reducción de la informalidad, se hayan alcanzado de manera manifiesta. Sin embargo, la persistencia de los niveles informalidad si constituye un pilar muy asentado de la profunda desigualdad económica que se vive en la región y, de forma singular, elevados índices de pobreza. Bien es cierto, que para los adalides del liberalismo en América Latina no sé habría alcanzado el grado adecuado de merma del papel económico del Estado requerido para que estas economías alcancen una agenda de desarrollo. El Estado es, por tanto, concebido en esta perspectiva como “el problema económico por excelencia y no la informalidad” (Vargas Llosa, 1986: XVIII). Es más, bajo este prisma, está no sería sino una expresión clara de las ansias de libertad económica de los ciudadanos (en particular, los más pobres, que desarrollan imaginativamente trabajos en la informalidad a pesar del constreñimiento al qué les somete el Estado) para salir de la miseria y el subdesarrollo. De este modo, la informalidad se interpreta como una expresión espontánea del dinamismo económico, inherente al deseo de enriquecimiento de todo individuo, qué alimenta un “espíritu empresarial” que se cuela por los intersticios las tramas reguladoras del Estado fiscalizador.

⁶ No obstante, en el momento en el que se termina este trabajo, podemos observar una cierta corriente de pensamiento que, al calor de los efectos generados por la pandemia del COVID-19 y la subsiguiente crisis socioeconómica que ha abierto, interpreta que –como resultado de este fenómeno y de sus consecuencias socioeconómicas– el papel del Estado está revalorizándose en varios escenarios socioeconómicos (producción de bienes y servicios, seguridad nacional para el suministro de bienes esenciales, des globalización y renacionalización de las cadenas de valor, servicios sociales básicos, como sanidad y educación). Véase a este respecto Rodrik (2020) (“no hay nada como una pandemia para remarcar la inadecuación del mercado para enfrentarse a problemas de acción colectiva y la importancia de la capacidad del estado para responder a la crisis y proteger a la gente”) o Roubini (2020), como ejemplos de lo dicho.

En ese horizonte virtuoso, el discurso liberal deja “entrever en la fecundidad y animación desplegada por los informales, lo que cabría esperar si toda esa energía productiva pudiera desplegarse libremente, en una auténtica economía de mercado, no transgrediendo la ley acosada por el Estado gobierno” (Ídem: XXIX). Pero frente a este discurso lo que podemos observar como resultado de la continuidad, y a menudo expansión, de la informalidad es una realidad de los Estados (fiscal y políticamente), que se van abriendo camino a mayores cotas de ineficiencia y corrupción. Parecería, más bien, que el rol de la informalidad constituye un factor retrógrado en la perspectiva del desarrollo sostenible por su rol la sociedad y en el sistema económico.

Tabla 3. Efectos económicos de la economía sumergida según algunos autores

RELACION	AUTOR	EXPLICACION
POSITIVA	Adam y Ginsburgh, 1985	Bajo ciertos supuestos (bajos costes de entrada en la EI, debido a una baja probabilidad de hacer cumplir las normas). La política fiscal es un estímulo positivo para ambas, informal y formal.
POSITIVA	Asea 1996	Economía informal provee de un gran potencial para el crecimiento de la economía global
NEGATIVA	Loayza (1996)	Una reducción sustancial en la EI lleva a un significativo incremento de los ingresos fiscales y por tanto a una mayor cantidad y calidad de bienes y servicios públicos que, en última instancia, pueden estimular el crecimiento económico. Un incremento EI reduce el crecimiento de la ER en economías donde: 1) La carga fiscal legal es mayor que el óptimo de carga fiscal y 2) la ejecución del cumplimiento de las normas es débil.
AMBIGUA: POSITIVA	Schneider, 2006	En los países desarrollados, si los consumidores o los empresarios soportan una alta tasa de presión fiscal y de regulación, la economía sumergida estimula/incrementa la oficial al crear un valor añadido adicional y rentas adicionales en la economía informal que se gastan en consumo formal.
AMBIGUA: NEGATIVA	Schneider, 2006	En los países en vías de desarrollo un incremento de la EI lleva a una considerable erosión de la base fiscal con la consecuencia de una menor provisión de infraestructuras públicas y de servicios públicos básicos y con la consecuencia final de un menor crecimiento.

Fuente: Tomado de Ruesga, Carbajo y Pérez (2013).

- En efecto, la interpretación de los resultados de diferentes construcciones en el orden teórico –extraídas inductivamente de diferentes trabajos investigaciones empíricas– no ofrece conclusiones concluyentes sobre la aportación de la economía informal para el crecimiento económico y, por extensión, el desarrollo socioeconómico sostenible. La Tabla 3 recoge las conclusiones de algunas investigaciones empíricas acerca de esta posible aportación y, como se puede observar en la misma, la tónica general es la diversidad absoluta a la hora de valorar la incidencia de la economía sumergida/informal en la dinámica de la actividad económica.

En el mercado laboral, las conclusiones son más homogéneas. En general, se entiende, como la OIT señala, que el posible avance de la economía sumergida (o la informalidad) significa que “La inseguridad va en aumento en el mercado laboral, tanto en las economías avanzadas como en las emergentes y de bajos ingresos” (OIT, 2015). De ahí se puede deducir que se registra una dualidad creciente en los ámbitos laborales, en la cual el empleo no declarado y su evolución juega un papel creciente. Generándose un circuito, no virtuoso, en el que las distintas formas del trabajo informal (autónomos, temporales, tiempo parcial), constituyen, a veces, una forma de entrada en la materialización del “trabajo atípico”, en el mercado formal, pero también se dibuja el camino inverso, el trabajo atípico se introduce en la informalidad.

La afirmación, más o menos generalizada, en los países en desarrollo (y de manera más expresa en los más desarrollados) de que la flexibilización en el uso del trabajo en el ámbito formal (que en la práctica significa desregulación) fija el empleo en esta vertiente del mercado, es algo empíricamente no contrastado. Y, en todo caso las estrategias de flexiseguridad, como vía de emersión de la informalidad suelen significar, más bien, la aplicación de solo la primera parte del término, “flexi”. Más flexibilidad en el uso del trabajo, pero no más en términos de seguridad en el flujo de rentas. Lo que de facto hace que el contexto de lo formal se acerque más a las condiciones idiosincráticas de la informalidad, sin que se aporten incentivos claros para la formalización de las actividades ocultas.

La interpretación de estas situaciones, en el plano teórico, sin duda están pasadas por el tamiz de los diferentes enfoques, con sus componentes ideológicos incorporados, que conllevan interpretaciones diversas sobre el fenómeno en sí y sobre su impacto en los procesos de desarrollo socioeconómicos.

De forma muy sintética y con carácter general se podría afirmar que:

- a) El enfoque neoclásico, enfatiza las restricciones regulatorias al libre funcionamiento de los mercados provocan la expansión de la economía informal/sumergida, que, en sí misma y en su totalidad, constituiría una expresión del dinamismo de los agentes económicos frente a las restricciones de la intervención pública.
- b) Esta corriente del pensamiento tiende a establecer una relación positiva entre ambas vertientes de la economía de un país: regular e irregular. Interpretando que la expansión de la economía informal es una fuente de dinamismo empresarial para el conjunto del tejido productivo (Soto, 1986), lo que “puede llevar a más competencia y a una mayor eficiencia, poniendo límites y fronteras más estrictas a las actividades gubernamentales” (Schneider and Klinglmair, 2003). En suma, el enfoque ortodoxo, el neoclásico ya aludido, “atribuye el origen de la economía informal a la intervención estatal y, de manera particular, a la regulación del mercado laboral” (CEPAL, 1993:5).

Alternativamente, desde el enfoque de la Economía Política se registran formulaciones en sentido contrario, estableciendo una relación inversa entre desarrollo e informalidad, en tanto que la expansión de las actividades informales reduciría la base fiscal de la economía en cuestión y disminuiría el potencial de producción de servicios e inversión públicos imprescindibles para el crecimiento (Loayza, 1996). Desde esta perspectiva, la caída de ingresos fiscales que conlleva el trasvase de actividad desde lo formal a lo informal, significaría la pérdida de uno de los elementos básicos para el desarrollo.

Algunos autores señalan que este último tipo de relación es más identificable en los países menos desarrollados o emergentes, dada la ineludible necesidad de los recursos públicos para generar las inversiones públicas (de infraestructura, servicios básicos, etc.) imprescindibles para que los procesos de desarrollo económico despeguen y se consoliden.

Bajo este enfoque, crítico con los postulados de la economía neoclásica, se contempla la existencia de multiplicidad de motivaciones para la presencia de informalidad en las economías, entre las que sobresale, desde luego, la voluntariedad de ocultación, pero también otros aspectos tales como el desconocimiento de las normativas, la presencia de determinadas restricciones políticas, técnicas y físicas frente a la acción fiscalizadora del Estado, o las propias limitaciones de los aparatos estadísticos para estimar el valor de las actividades económicas en su totalidad.

En general, bajo este enfoque, y pensando en realidades latinoamericanas, la informalidad tiene más un carácter de subsistencia, de actividades que no reúnen condiciones para competir en mercados abiertos, lo que en el esquema de la Tabla 1 significaría la preeminencia de actividades ubicadas en los cuadrantes II y IV.

En la perspectiva de la CEPAL (Comisión Económica para América Latina), “las diversas interpretaciones acerca de la informalidad laboral se sustentan en concepciones teóricas diferentes, en que algunas toman como marco de referencia realidades socioeconómicas ajenas a la realidad de la región, o hacen referencia a fenómenos distintos bajo la misma denominación, como sucede con las economías subterráneas (extralegales)” (sic) (CEPAL, 1993). Tal reflexión, encuadrada en el discurso del enfoque estructuralista cepalino, “explica el origen del sector informal y su evolución en el comportamiento del empleo”, ...condicionado a “la incorporación de tecnología en un contexto estructural distinto en el que resalta dos aspectos; la alta desigualdad en la distribución del ingreso y el acelerado crecimiento de la fuerza de trabajo. Las consecuencias son una insuficiente generación de empleo ...” (CEPAL, 1993:5),

Bajo otro prisma, dentro el ámbito del institucionalismo, en la corriente denominada Nuevas Formas de Organización del trabajo, se enfatiza como “en el marco de una reestructuración económica mundial, las empresas de los países desarrollados han buscado reducir sus costos, especialmente los salarios, mediante nuevas formas de organización y gestión de la mano de obra (Piore y Sabel, 1984). El desarrollo de nuevas tecnologías ha permitido la sustitución de la producción en masa por una producción diversificada basada en maquinaria de usos múltiples que favorecen la descentralización de los procesos [hacia países en desarrollo]” (CEPAL, 1993:6).

Pero, a juicio de Portes (1995), la interpretación de la Economía Informal que subyace en los textos del PREALC (OIT) no es adecuada en tanto que entiende este fenómeno en un residuo precapitalista, inserto en las economías subdesarrolladas, pendiente, por tanto, de su avance hacia formas capitalistas de producción. La vinculación que establece este programa, así como la OIT, en general, entre informalidad y pobreza ignora el componente dinámico del fenómeno en estudio. “Portes quiere significar que/.../la OIT comete, en términos simbólicos, un pecado que hasta ahora arrastran su filial para América Latina (PREALC) y sus técnicos, el cual consiste en no entender que la informalidad es parte integral de la economía moderna y no un indicador de atraso” (Dore Cabral, 1995:16). Lo que según el sociólogo norteamericano deja a la informalidad fuera de la realidad en la que se desarrolla, al no entender como esta no es sino un compendio de formas de producción propias del capitalismo industrial del siglo XIX que persisten a lo largo de toda su historia (Portes, 1989). De ahí que la informalidad, consustancial al capitalismo, tenga un carácter universal en nuestra realidad económica actual y, en todo caso, podamos encontrar variedades en su conformación tal como encontramos variedades en el capitalismo vigente en diferentes países o estructuras económicas (*Ibid*).

Conviene, por tanto, siguiendo a Pérez Sainz (1991) interpretar la articulación de la informalidad dentro de la estructura productiva de las economías urbanas (e industriales, añadiríamos) como las latinoamericanas, aquí estudiadas. Y no analizarlo como solo como un hecho “ad hoc” a la dinámica general de los sistemas productivos, invariable en el tiempo, como un remanente de las sociedades preindustriales. En este sentido, este mismo autor introduce la necesidad de avanzar en los cambios que se producen en la propia estructura de la informalidad, “con la idea de adecuar este fenómeno a los cambios que se están operando en las sociedades latinoamericanas”

No obstante, las realidades latinoamericanas han sufrido cambios importantes en los últimos años. /.../ por lo que “la reflexión sobre la problemática de la informalidad no puede ser la misma” (Pérez-Sáinz, 1995: 36). Bajo estas premisas plantea tres posibles nuevos escenarios de la neoinformalidad:

Tabla 4. Escenarios de la neoinformalidad

Escenario	Contexto	Tipo de informalidad	Recursos	Desafíos
Economía de la pobreza	Exclusión	Subsistencia	Muy escasos	Equidad a nivel societario
Provisión de insumos o subcontratación con el sector de transables	Globalización	Subordinada	Escasos	Relaciones con el sector de transables institucionalizadas e incentivadoras de innovaciones
Aglomeración de pequeñas empresas	Globalización	Dinámica	Socio-Territorialidad	Especialización e innovaciones tecnológica y organizacional

Fuente: Pérez Sainz (1995:38).

En síntesis, la aproximación teórica al fenómeno, habrá de contar con los elementos que se han ido señalando en párrafos anteriores, como idiosincráticos del mismo, para ir avanzando en nuevos enfoques interpretativos:

1. La informalidad es consustancial al propio capitalismo, en el contexto de regulaciones institucionales dinámicas que definen el marco de actuación de la formalidad. Así pues, se puede interpretar como un elemento simbiótico de los diversos capitalismos, en cada una de sus fases de desarrollo y no como un residuo del pasado, de preteridos modos de producción (“historicidad de la informalidad”, Pérez Sainz, 1991).
2. Como el marco y el contexto en el que se desenvuelve el fenómeno, la informalidad es un fenómeno dinámico, que cambia al compás del avance tecnológico, el cual impulsa modificaciones sustanciales del conjunto de la estructura productiva y del marco institucional que la regula. Entrando en el discurso de la causalidad, los cambios institucionales derivados, como aportaría e enfoque de corte neoclásico, afectaran al ámbito de expansión efectiva de la informalidad.
3. Su proyección de futuro estará condicionada por la aparición de nuevas modalidades de ocultación, en simbiosis con las modificaciones generales de la estructura productiva (transformación productiva) e institucional y, no siempre o en todas sus facetas y variedades, con vínculos estrechos con la dinámica de la pobreza.

4. Lo que conocemos del fenómeno.⁷ La larga marcha de las sociedades latinoamericanas hacia la informalidad

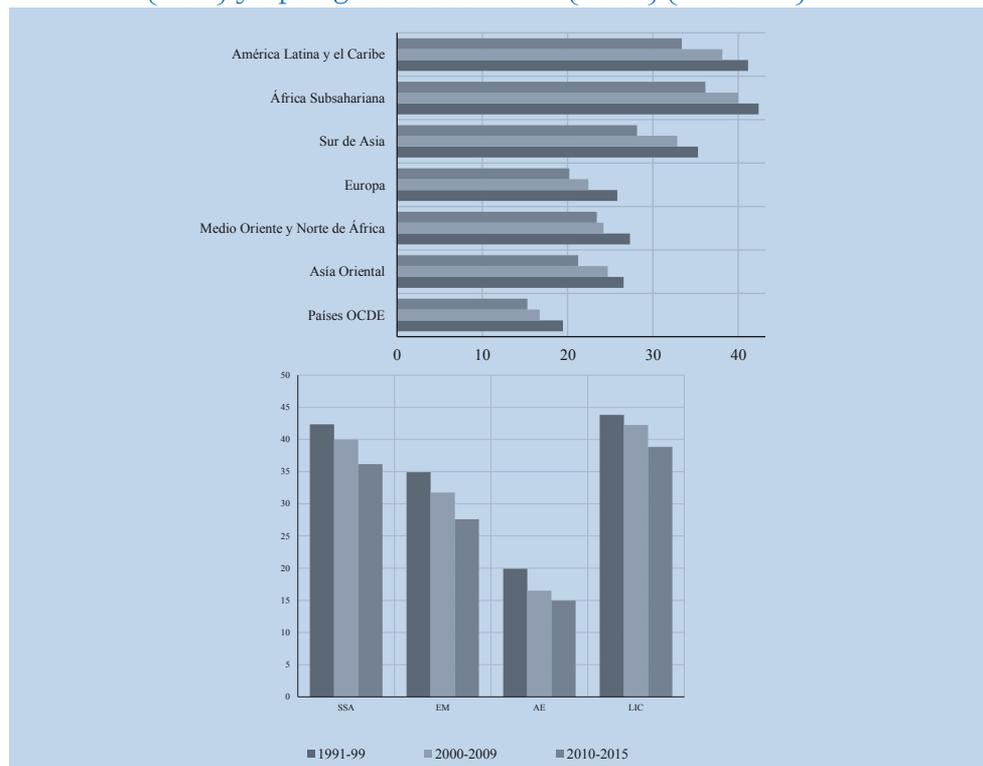
Se ha avanzado mucho ya en el conocimiento empírico de la informalidad en general y estadístico, en particular. Contamos ya con estimaciones sistemáticas acerca de su importancia relativa, en términos de producción o de empleo en ella implicados (Figuras 3 y 4). Internándose en la causalidad estructural del

⁷ Los trabajos de estimación de la economía sumergida o informal son numerosos, siendo los más difundidos los del profesor austriaco Schneider (2005, 2006 y 2012), pero abundan otros muchos, p. e. Blades and Roberts (2002, Kholodilin and Thiessen (2011), UNECE (2008) u otros ya citados.

fenómeno de la informalidad se puede explicar bien la distribución territorial en el mundo de la economía sumergida. En líneas generales se observa un cierto descenso relativo de la informalidad en el conjunto mundial y en la mayor parte de las áreas territoriales en las que podemos clasificar las diferentes economías nacionales. En este sentido, sabemos, por extracción del común denominador de las múltiples estimaciones sobre la informalidad existentes (económicas y laborales), que el fenómeno afecta de forma asimétrica según los territorios, en función de sus características económicas, sociales e institucionales. La Figura 1 ya mostraba estas importantes diferencias en cuanto a la dimensión de fenómeno, por países, en un mapa mundial.

La Figura 3 y la Tabla 5 muestran la misma forma de distribución por agrupaciones de países, según regiones geográficas y niveles de desarrollo. De ambos, se deduce como la mayor concentración de economía sumergida/informalidad en el empleo se concentra en África, en los países árabes y en América Latina, espacios tipificados por la situación de “en desarrollo” de las naciones que lo componen. Y, al mismo tiempo, la media de Europa y Así Central, compuestas, en su mayor parte, por economías avanzadas, figura en la parte más baja de este ranking de informalidad en la actividad económica y en el empleo.

Figura 3. Dimensión de la Economía Sumergida por regiones del Mundo (izda.) y tipologías de desarrollo (dcha.) (% del PIB)

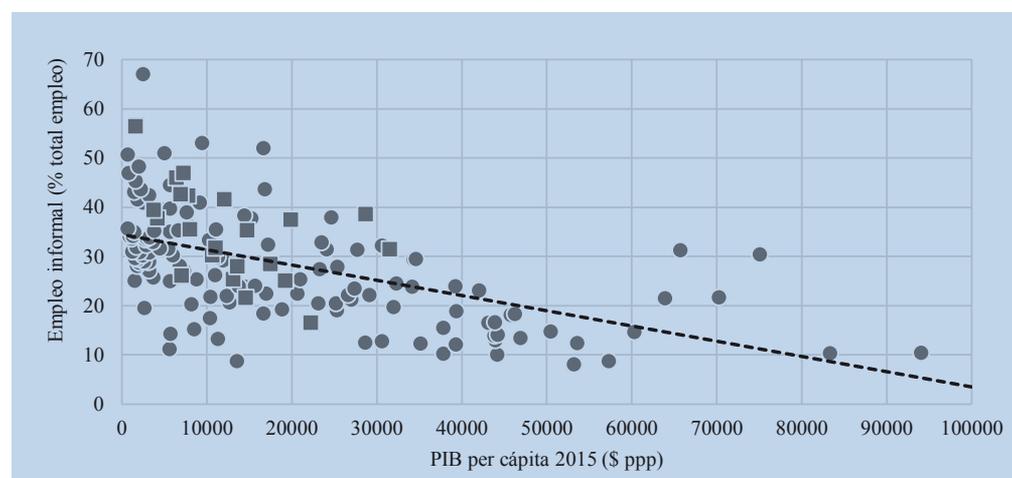


Nota: SSA: África Sub-Sahariana; EM: Economías Emergentes; AE: Economías Avanzadas; LIC: Países de Baja Renta. Fuente: IMF (2018).

Los datos indicados muestran, de manera gráfica y numérica, la concordancia entre subdesarrollo socioeconómico y dimensión de la informalidad. A menores niveles desarrollo mayor expansión de la economía sumergida y el empleo informal.

Esta relación es más nítida cuando se compara el dinamismo económico de los países, reflejado en su nivel de productividad (PIB per cápita), con la dimensión relativa de la informalidad (en términos de empleo informal sobre el total de la ocupación). Como muestra la Figura 4, tal relación, para el conjunto de los países del mundo es descendente, tendencia que también se pone de manifiesto en esta figura, para los países de América Latina. A mayor productividad menor importancia relativa de la informalidad.

Figura 4. Economía sumergida (% PIB) y productividad (PIB per cápita en PPP) (2015) (América Latina: cuadrados grises)



Fuente: elaboración propia con datos IMF (2018) e ILO (2020).

Tras estos perfiles se puede comprender como América Latina puede ser considerado un paradigma en cuanto a extensión de la denominada economía informal se refiere.

En la Figura 3 (derecha) se mostraba como son los países de renta baja, donde se puede clasificar a una gran parte de las economías latinoamericanas, muestran índices de economía sumergida sustancialmente elevados respecto a los otros grupos en los que clasifican a las naciones, en la perspectiva del desarrollo socioeconómico.

No obstante, Latinoamérica no es una realidad homogénea, ni política ni económicamente hablando. De ahí que observemos diferencias importantes en el nivel de informalidad que se registra por países (Figura 6). Sin duda, hay una estrecha y directa relación entre niveles de renta y, particularmente, de productividad del trabajo e informalidad, lo que dibuja el ranking en esta materia entre las economías latinoamericanas. En los primeros niveles de informalidad se sitúan los países caribeños, algunos centroamericanos y los del

pacto andino. En los niveles más bajos, comparativamente hablando, se situarían los países del cono sur.

Tabla 5. Dimensión de la Economía Sumergida por regiones del Mundo (% del empleo total)

	Total Mundial	Países desarrollados	Países emergentes y en desarrollo
África	85.8		85.8
Asia y el Pacífico	71.4	21.7	68.2
Estados Árabes	68.6		68.6
América	40	19.4	53.8
América Latina y el Caribe	53.1		
Caribe	57.6		
A. Central	58		
A. Sur	50.8		
Europa y Asia Central	36.8	15.6	25.1
Total	69.6	18.3	61.2

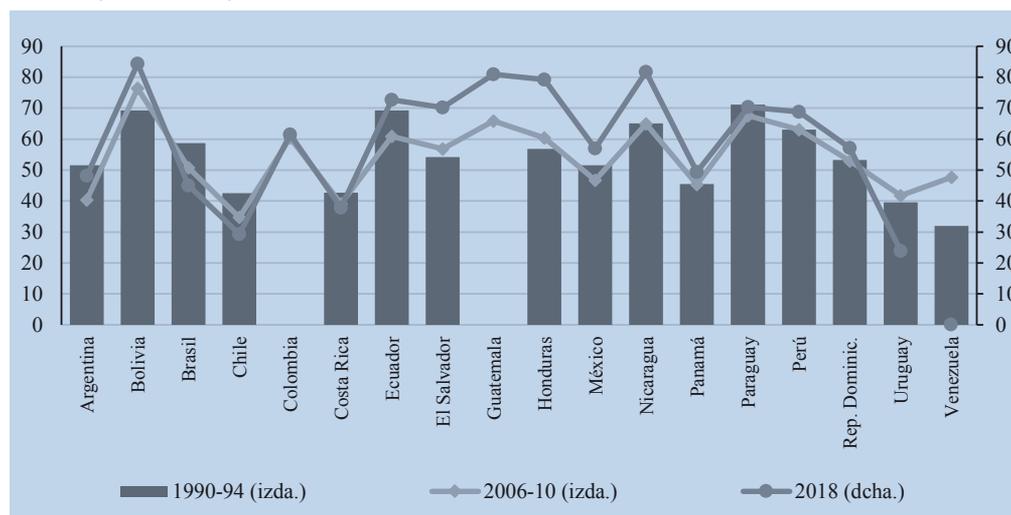
Fuente: IMF (2018).

La evolución experimentada por el fenómeno, desde que tenemos noticias, información y preocupación por el mismo, ha descrito dos periodos marcadamente diferentes. Según PREALC (1990) hasta los años noventa del siglo pasado y arrancando en la década de los sesenta, se observa un proceso descendente, que podría corresponder, muy en líneas generales, a una dinámica de modernización de parte de las economías latinoamericanas, con un fuerte efecto expansivo. Tras la década pérdida de los ochenta, la secuencia parece cambiar y las estimaciones de las que disponemos (tanto de lo que denominamos economía sumergida, como del empleo informal) parecen indicar un repunte del fenómeno, o, depende de países, al menos un estancamiento del mismo. Pare como si la región se hubiera sumergido en un ciclo circular, donde la existencia de la informalidad constriñe sus posibilidades de crecimiento, deteriorando aún más la calidad institucional, efecto que, a su vez potencia la expansión del empleo y las actividades informales. Destaca quizás la situación de Uruguay, que, a tenor de las estimaciones disponibles, parece estar superando mejorando la situación de informalidad en el empleo, que ya venía siendo ya favorable con respecto a la región (Figura 5).

Avanzando un poco más en la comprensión de fenómeno, se observa como la relación del volumen relativo de informalidad tiene también relación inversa con diferentes variables que tradicionalmente se han considerado como indicadores de nivel de desarrollo, pero que al mismo tiempo se suelen interpretar como determinantes de la propia expansión o contracción de la informalidad.⁸

⁸ Para un análisis empírico de determinantes de la informalidad en diversos países del mundo, véase Friedman *et al.* (2000).

Figura 5. Evolución del empleo informal (% sobre total de empleo) en América latina (1990-2018)

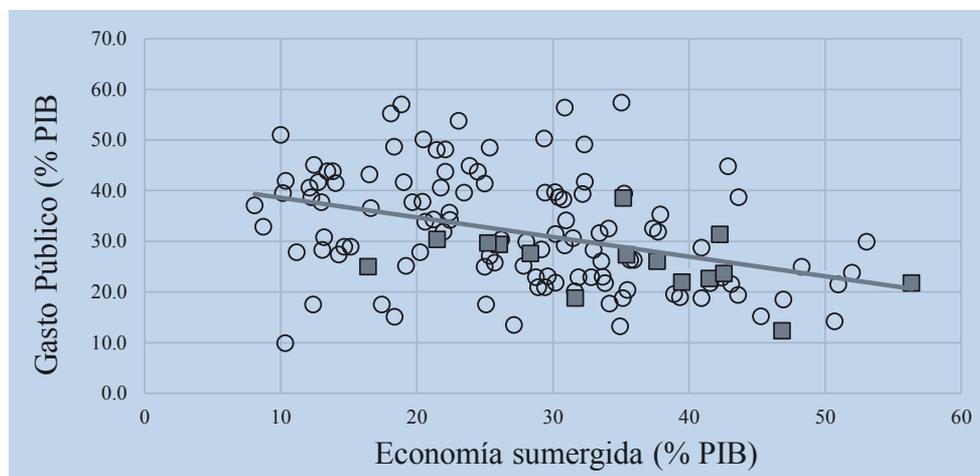


Fuente: elaboración propia con datos de Corbacho, Fretes Cibils&Lora (2013:102) y WBDataBank.

Internándose en la causalidad estructural del fenómeno de la informalidad se puede explicar bien la distribución territorial en el mundo de la economía sumergida (véase Tabla 5). En líneas generales se observa un cierto descenso relativo de la informalidad en el conjunto mundial y en la mayor parte de las áreas territoriales en las que podemos clasificar las diferentes economías nacionales.

Ahora bien, resulta de sumo interés establecer un conjunto de interrelaciones del fenómeno en cuestión para acercarnos a la significación del mismo, desde un punto de vista interpretativo, que ya no estrictamente causal.

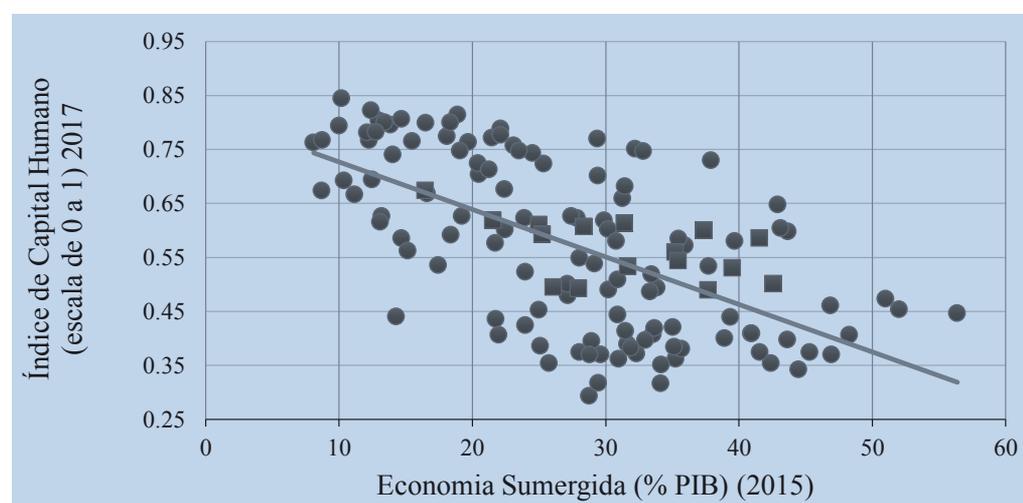
Figura 6. Economía sumergida versus gasto público en el mundo (2015) (América Latina: cuadrados grises)



Fuente: elaboración propia con datos de WBDataBank y IMF (2018).

Acudiendo, de un lado, a las estimaciones por países realizadas por el profesor Schneider para el Fondo Monetario Internacional (IMF, 2018) y, por otro las estadísticas homogeneizadas que ofrece la Base de Datos del Banco Mundial sobre diferentes variables (para un amplio número de países) podemos obtener algunas conclusiones primigenias sobre las características del fenómeno, con carácter general.

Figura 7. Economía sumergida versus nivel de capital humano en el mundo (2015) (América Latina: cuadrados rojos)



Fuente: elaboración propia con datos de WBDatabank y IMF (2018).

En primer lugar, con vistas a profundizar en cierto modo de interpretar a la hora de ofrecer una casuística de causalidad del fenómeno y en contradicción con una versión muy extendida en el discurso neoliberal, no hay indicios de una mayor presión fiscal redunde, necesariamente, en un mayor nivel de economía sumergida. Más bien, como sugiere la Figura 7 ocurre lo contrario, parece que a menor presión de los ingresos coactivos que generan los Estados (representado en la figura por el cociente entre los gastos totales del sector público y el PIB respectivo) el valor estimado de la economía sumergida asciende. Parece más bien que habríamos de relacionar esta última situación con un mal funcionamiento de las instituciones reguladoras de los sistemas económicos nacionales, que pueden dificultar, en mayor o menor medida, la iniciativa económica, cumpliendo las regulaciones establecidas, hecho que, a su vez, está íntimamente relacionado con la escasez de recursos públicos. O sea, que si admitimos que uno de los entornos que favorece la existencia de cifras elevadas de informalidad son las complicaciones administrativas de una burocracia estatal ineficiente y las limitaciones de una escasa y obsoleta infraestructura económica, los caminos de solución pasan más bien por su

modernización o expansión, lo que exigirá inversión pública y, por tanto, recursos para ello. En todo caso como no estamos definiendo una relación causal, podemos interpretarlo también en la dirección contraria, a mayor nivel de economía sumergida, menor recaudación fiscal, en la línea que plantea, por ejemplo, la OECD (2012). En sentido se ha señalado que “la informalidad es más frecuente cuando el marco regulador es más gravoso, la calidad de los servicios del Gobierno para las empresas es deficiente y el poder de supervisión y aplicación de las leyes por parte del Estado es débil” (Loayza, 2010:6). Es decir, el coste de la regulación es superior a su beneficio para los agentes económicos implicados (Ruesga Benito et al, 2013). O, lo que es también concordante con lo dicho, la baja calidad de las instituciones, relacionado de forma inversa con el gasto público (particularmente, con la inversión, pero también con las transferencias a empresas y familias) y, por ende, con el nivel de presión fiscal, que determina el volumen de recursos públicos para inversión y transferencias.

En este sentido, de interpretación de los determinantes del fenómeno, se ha realizado un ejercicio para relacionar el nivel de la economía sumergida en más de un centenar y medio de países, con dos factores fundamentales en los procesos de desarrollo socioeconómico y, por tanto, con la hipotética dinámica de transformación productiva con él relacionado.

Tabla 6. Empleo informal (% sobre total) y nivel educativo alcanzado, ambos en 2015

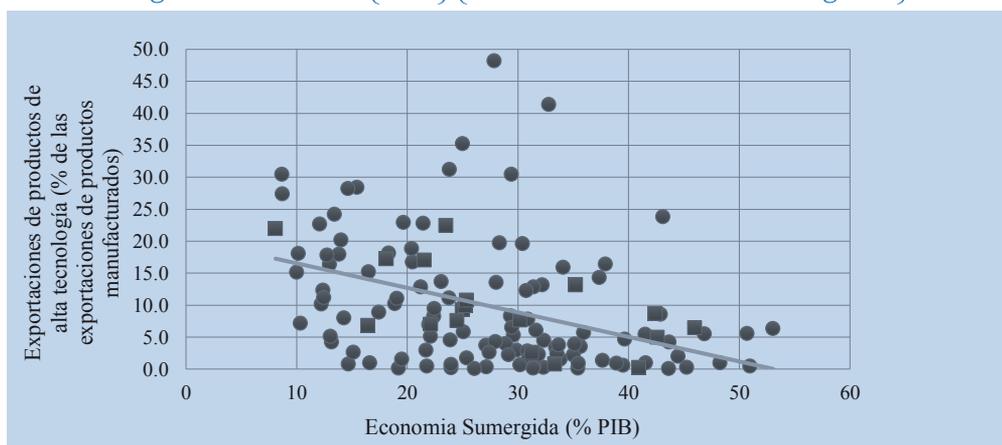
Tipología país/nivel educativo	Todos los países	Países emergentes y en desarrollo	Países desarrollados
Sin educación	85.2	86	30.2
Primaria	73.6	76.6	22.2
Secundaria	41.1	49.7	9.3
Terciaria	17.7	21.5	10.8

Fuente: ILO (2018:136-147).

Por un lado, se compara con el nivel de desarrollo del capital humano, medido por el Índice elaborado a tales efectos por el Banco Mundial. La relación como cabría esperar, es de carácter inverso (Figura 7), es decir, a mayor valor del índice (mayores niveles relativos de capital humano) menor incidencia de la economía sumergida o de la informalidad. En suma, los países en los que no se ha alcanzado un razonable nivel desarrollo de sus recursos de trabajo navegan en elevadas cifras de informalidad (lo que su vez puede interpretarse como como un factor limitante para el avance de la cualidad del factor trabajo, léase

educación, aprendizaje, etc.). A conclusiones similares llegan Loayza (2010)⁹ o la OIT (ILO, 2018). Así, esta última estima la siguiente relación entre empleo informal y nivel educativo alcanzado (Tabla 6).

Figura 8. Economía sumergida versus nivel de exportación de tecnología en el mundo (2015) (América Latina: cuadrados grises)



Fuente: elaboración propia con datos de WBDatabank y IMF (2018).

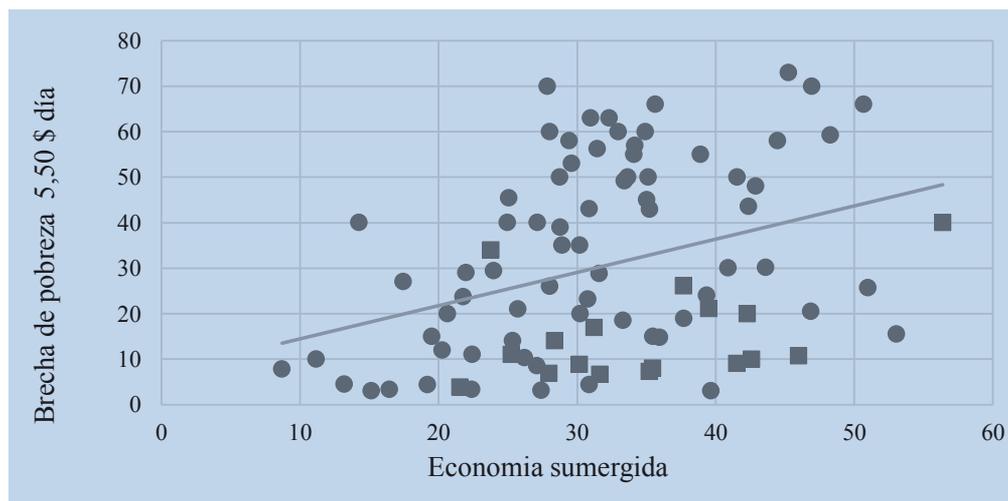
Como se puede observar, en todo tipo de países, las personas con menor nivel educativo alcanzado muestran los mayores índices de informalidad en el empleo. Las diferencias son particularmente acusadas en los países emergentes y en desarrollo, con un abanico de informalidad por niveles educativos, de menor a mayor, que va de 86% del empleo total a 21%, frente a cifras mucho más moderadas, pero también con acusada intensidad entre los menos educados, en los países desarrollados.

Por otro lado, el mismo tipo de relación, inversa, se observa al relacionar el volumen de economía sumergida, por países, con un indicador de incorporación de la tecnología a los sistemas productivos, cual es la importancia relativa de las exportaciones de alta tecnología sobre el total de exportaciones de manufacturas¹⁰ (Véase Figura 8).

9 “Una mayor escolarización reduce la informalidad al incrementar la productividad laboral y, por consiguiente, hacer que las normas laborales sean menos restrictivas y las ganancias formales sean potencialmente mayores” (Loayza, 2010:19).

10 Dado que estamos estableciendo solamente relaciones simples entre variables, que no indican causalidad, puede servir este tipo de indicadores, aunque, en este caso concreto, habría que matizar su representatividad de la incorporación de innovación tecnológica en los procesos productivos. Dada la generalización del sistema de producción de cadenas internacionales de valor, este indicador, en determinados casos, no necesariamente muestra con claridad un ranking de países según su capacidad de innovación tecnológica.

Figura 9. Brecha de pobreza de 5,5\$ por día *versus* economía sumergida (América Latina: cuadrados grises)



Fuente: elaboración propia con datos de WBDataBank y IMF (2018).

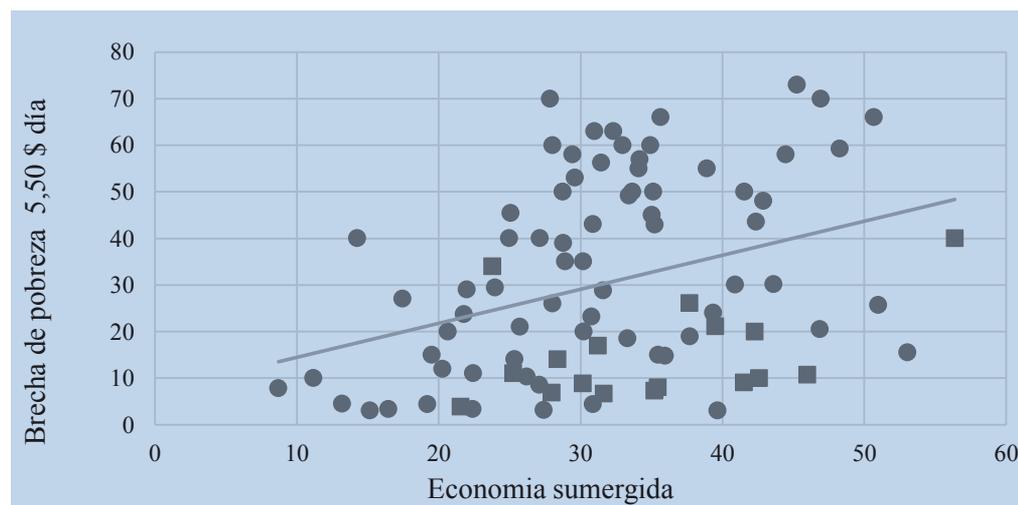
En definitiva, desarrollo (en sus vertientes económica y social) e informalidad no parece que caminen la misma dirección. Y, en este sentido, conviene señalar, como la informalidad está relacionado de forma directa con el reflejo más relevante del subdesarrollo, como es la pobreza.¹¹ Como se observa en la Figura 9, la relación entre el grado de informalidad (nivel de economía sumergida sobre PIB) y pobreza muestra una relación positiva. Como se señala con anterioridad, este tipo de relación no indica causalidad, pero si marca una tendencia en cuanto a la dinámica cuantitativa de ambas variables. La OIT refrenda esta hipótesis, señalando que “existe una clara relación positiva entre pobreza e informalidad; así las personas en situación de pobreza se enfrentan a índices mayores de empleo informal, aunque se observan disparidades significativas”¹² (ILO, 2018:48).

De igual modo se puede comprobar la existencia de una cierta relación positiva en entre la incidencia de la informalidad y la distribución de la renta, de modo que, a mayor nivel estimado de aquella, por países, se registra un mayor valor en el Índice de Gini, es decir una peor distribución de la renta entre las personas. Particularmente, se constata esta relación e América Latina, uno de los espacios geográficos donde se registra peor situación en cuanto a distribución de la renta se refiere.

¹¹ Con las cautelas que en el orden teórico hemos establecido en páginas precedentes sobre el vínculo entre informalidad y pobreza. Véase final del apartado 3 de este capítulo y Pérez Sainz (1995).

¹² Aunque, matiza, “los hallazgos reconocen las limitaciones de este análisis conjunto de empleo (una medida basada en individuos) y pobreza (una medida basada en hogares). Este enfoque tiene presente que la pobreza resulta fuertemente afectada por el tamaño y la composición del hogar” (ILO 2018:48). Véase nota anterior.

Figura 10. Informalidad (% empleo fuera del sector formal, 2014-16) y desigualdad en la distribución de la renta en LA (Índice de Gini, 2016).



Fuente: elaboración propia sobre datos World Bank Database.

5. Y, algunas reflexiones finales

La lógica del mercado seguirá imponiéndose, si no hay fenómenos (de movilización social) que amenacen su hegemonía como discurso ideológico. Se evoluciona hacia un mundo más integrado comercial y financieramente, pero, como se ha puesto en evidencia en los dos últimas crisis económicas y financieras globales que le mundo ha padecido, exacerbando las desigualdades económicas –en la distribución de la renta y del patrimonio- y sociales.

Las políticas tradicionales de protección social, atributo tradicional de las izquierdas (socialdemócratas, con viejo o nuevos actores) en el mundo de las economías avanzadas, están siendo paulatinamente desactivadas. Y ello sin haber alcanzado aún a toda la población mundial. Han perdido su capacidad de movilización de la mayoría social, que solo se orienta ya por impulsos defensivo ante el deterioro de los derechos y de conquistas sociales vinculadas al Estado de Bienestar), alcanzados en décadas precedentes.

El trabajo, como sujeto de articulador de las relaciones sociales, se diluye, en una sociedad más líquida (Bauman, 2006) (el valor del trabajo, la responsabilidad, el matrimonio o la crianza se iban ya desvaneciendo en virtud de una revolución industrial imparable que dio paso, en todo orden de cosas, a un mundo más precario) y de traslación del riesgo de la parte superior de la pirámide social y económica hacia las bases amorfas (Beck, 2001) (capital liberado de compromisos y pactos sociales y trabajo flexible). En este mundo de recomposición continua de las bases ideológicas del discurso neoliberal (Crouch, 2011), la pauperización de la condición de vida de las clases subordinadas puede ser el corolario de estas tendencias. Lo que habrá de significar

la apertura de espacios de la informalidad para la expansión de nuevas representaciones de la informalidad productiva y laboral.

En este contexto cabe insistir que la dualidad es creciente en el mercado laboral. En este sentido, como ha señalado la OIT “El empleo asalariado representa sólo la mitad del empleo mundial y el restante adopta formas como el trabajo por cuenta propia o actividades económicas familiares. Además, solo una cuarta parte de los trabajadores tiene una relación laboral estable, a tiempo completo y con contrato permanente” (OIT, 2015).

Al tiempo que el avance de la denominada financiarización de los sistemas productivo es contribuyendo a aumentar la brecha salarial y la propia dualidad laboral aludida (Ruesga, 2012:81-83).

Y en un contexto creciente de avance de la robotización, expresión más avanzada del desarrollo tecnológico aplicado a los sistemas productivos, se abren camino de modo inexorable nuevas formas de relación laboral. Formas que, más allá de las profecías milenaristas sobre la desaparición del trabajo,¹³ acentúan la dualidad y, potencialmente, la expansión de nuevos caminos hacia la informalidad en todos los sectores productivos vinculadas a la individualización ascendente de dichas relaciones laborales, en el siglo XXI.

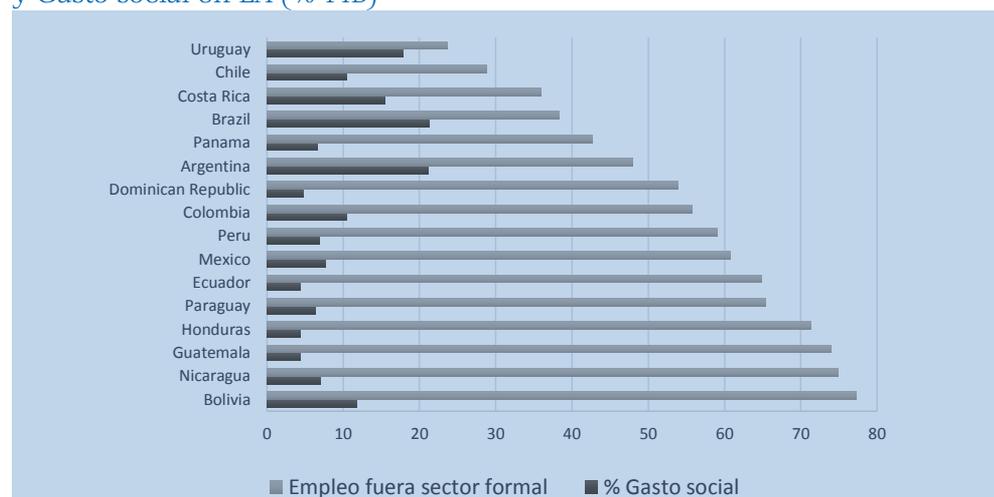
En consecuencia, como he afirmado en otros trabajos, podemos concluir, en primera instancia, que informalidad y exclusión social son dos situaciones estrechamente vinculadas, de forma particular en el caso de los países de Latinoamérica y el Caribe (Ruesga, 2020).

La labor social del Estado, sin duda, es una explicación sobre la conclusión del párrafo anterior. En el escenario latinoamericano, los mayores niveles de informalidad, en el empleo, se relacionan negativamente con el nivel de gasto público en prestaciones sociales, indicador a su vez de la escasa entidad de la labor de los gobiernos en la batalla contra la pobreza y la exclusión social (Figura 11).

Por todo ello, para bordar el análisis de las medidas implementadas para la lucha contra la informalidad se requiere, de un lado, un conocimiento detallado de los agentes que en ella participan y su comportamiento económico (nivel microeconómico) y, de otro, establecer algunas hipótesis sobre el funcionamiento de las economías en su conjunto, y en particular de sus instituciones regulatorias, en presencia de actividades no declaradas y, por extensión de empleo irregular o informal.

¹³ Mitología que popularizó Jeremy Riffkin a mediados de los noventa del pasado siglo, en su difundido ensayo sobre el “fin del trabajo”. No obstante, Jeremy Riffkin, interpretaba también la fuerte dualización que arrastrará la robotización, no solo laboral sino también social. Riffkin argumentaba que estamos entrando en una nueva etapa en la historia, caracterizada por la disminución constante e inevitable de los empleos. El mundo, afirmaba Riffkin, “se está polarizando rápidamente en dos fuerzas potencialmente irreconciliables: por un lado, una élite de la información que controla y administra la economía global de alta tecnología; y, por otro lado, el creciente número de trabajadores desplazados, que tienen pocas perspectivas y pocas esperanzas de empleo significativo en un mundo cada vez más automatizado” (Riffkin, 1995).

Figura 11. Empleo fuera del sector formal (2014-2016)
y Gasto social en LA (% PIB)



Fuente: elaboración propia sobre datos World Bank Database.

Pero, adicionalmente, y como resulta obvio, es imprescindible contar con la voluntad política suficiente y expresa por parte de las autoridades públicas para poder no solo diseñar tales medidas sino para su implementación, seguimiento y evaluación. Son varios los organismos internacionales que han llevado a cabo análisis sobre la economía informal, con el fin de desarrollar un abanico de instrumentos para conseguir la desaparición del fenómeno o al menos su reducción.

Lo Oficina internacional de Trabajo, por ejemplo, viene desarrollando una labor intensa en este sentido vinculado a la campaña que desde hace años está llevando a cabo para la expansión del “trabajo decente”. La intervención en el ámbito de la informalidad sería interpretada por este organismo, por ende, como una parte sustancial de la lucha contra el trabajo no decente.

En esta perspectiva se plantean los caminos más adecuados para definir el tránsito de la Economía informal a la formal, concluyendo en la necesidad de actuar en al menos los ocho ámbitos estratégicos diferenciados:

Enfoques de la política económica

1. Iniciativa empresarial; competencias profesionales; financiación; gestión; acceso a los mercados
2. Organización y representación: diálogo social
3. Ampliación de la protección social; establecimiento de pisos de protección social y de sistemas de seguridad social (Lund, 2009).

Cambio legislativo

4. Entorno normativo, incluida la observancia de las normas internacionales del trabajo y los derechos fundamentales
5. Igualdad: género, estado serológico, origen etnológico, raza, casta, edad, discapacidad

6. Ampliación de la protección social; establecimiento de pisos de protección social y de sistemas de seguridad social

Estrategias de desarrollo

7. Estrategias de crecimiento y generación de empleo de calidad
8. Estrategias de desarrollo local (rural y urbano)

El conjunto de estas actuaciones incluye un abanico de medidas que buscan potenciar el crecimiento económico equilibrado, distributivo y sostenible, necesariamente vinculado a la transformación del tejido productivo, y acompañado de la expansión de medidas típicas contenidas en el concepto del estado de bienestar y centradas en la mejora de las condiciones de trabajo.

Lo interesante del tratamiento de la OIT de la transición de actividades sumergidas hacia la informalidad es la metodología de actuación que desarrolla, entendiendo que las medidas a adoptar han de desarrollarse y aplicarse bajo la guía de un enfoque integral.

Enfoque que contempla simultáneamente medidas encaminadas a mejorar la productividad de las actividades informales, que desarrollen normas que mejoren el funcionamiento de los sistemas productivos, incorporando más información y más capacitación, simplificando los procesos y, destacado, haciendo partícipes de las actuaciones y sus diseños a los representantes de las partes implicadas, a través de un fructífero, democrático e intenso diálogos social.

Junto a las normas a desarrollar es preciso, a criterio de este enfoque integral, promover incentivos de todo orden que coadyuven a fomentar la formalidad empresarial, así como la vinculación a los sistemas de seguridad social, con aproximaciones específicas en el marco legislativo. Por último, la OIT otorga un papel también esencial a la fiscalidad, no solo como mecanismo de represión de los comportamientos fraudulentos (con mejora de los mecanismos administrativos a tal efecto existentes) sino, también y de forma destacada, abogando por una mayor cultura social del cumplimiento fiscal alterando incluso los mecanismos represivos tradicionales por fórmulas específicas de incentivos la formalización.

Y todo ello diferenciando actuaciones según los diferentes colectivos laborales y su función económica que operan en el territorio de la informalidad. La OIT recomienda (OIT, 2014) el diseño de medidas específicas para trabajadores asalariados, autoempleados o trabajadores domésticos, dentro del marco de integración de estrategias y actuaciones que contempla el enfoque que está impulsando esta institución especializada del grupo de Naciones Unidas.

En esta perspectiva, las conclusiones de la OIT señalan que los ámbitos prioritarios concretos de su programa de trabajo y de la cooperación técnica (en relación a la economía informal) deberían ser:

Hacen hincapié especial en eliminar las barreras que impiden hacer realidad los principios y derechos fundamentales en el trabajo, en particular los marcos jurídicos e institucionales.

Determinar las barreras que existen en la aplicación de las normas de trabajo más pertinentes para los trabajadores de la economía informal y ayudar a los mandantes tripartitos a desarrollar leyes, políticas e instituciones que apliquen esas normas.

Por tanto, se requiere un enfoque de formalización de la economía informal que sea integral en cuanto a su planteamiento, pero específico con respecto al contexto en el que va a aplicar, lo que se refiere al diseño y la práctica, con los siguientes objetivos:

- Crear más y mejores empleos, registrar los negocios informales y regular los empleos informales; es decir promover un sistema productivo mucho más eficiente que absorba la mano de obra disponible generando mayores niveles de productividad del trabajo.
- Extender la protección del estado a la fuerza laboral informal, especialmente a los trabajadores pobres y
- Aumentar la productividad de los negocios informales y los ingresos de la fuerza laboral informal

Este programa de actuación para emerger la economía informal tiene que adecuarse en cualquier ámbito económico geográfico, pero está más centrado en los países emergentes, donde las necesidades de formalización y normalización de la actividad empresarial, así como la protección del trabajo y el aumento de la productividad – resultado de una paulatina transformación del tejido productivo, estructural y sectorialmente hablando- en el espacio informal son más acuciantes. El objetivo final del desarrollo sostenible requiere de instituciones inclusivas que no dejen fuera del sistema una parte sustancial de la actividad productiva y el empleo.

Dicho todo lo cual, no debe interpretarse que el fenómeno de la informalidad (o alguna de sus variantes conceptuales y/o semánticas) es patrimonio exclusivo de estos países, los emergentes, sino que el fenómeno también sobrevive, y a tenor de lo apuntado más arriba, sobrevivirá, a menudo con intensidad en los países desarrollados.

Referencias bibliográfica

- Arrazola, M. Hevia, J. de, Mauleón, I. y Sánchez, R. (2011). “La economía sumergida en España”, en *FUNCAS: Dos ensayos de actualidad sobre la economía española*, Fundación de las Cajas de Ahorro (Funcas), Madrid.
- Bauman, Z. (2006). *Vida líquida*. Paidós. Barcelona.
- Beck, U. (2001). *La sociedad del riesgo global*. Siglo Veintiuno de España Editores. Madrid.
- Blades, D. and Roberts, D. (2002): *Measuring the non-observed economy*, OECD Statistics In Brief, No 5, November
- CEPAL, 1993: *La informalidad laboral en las modalidades de desarrollo*. División Social, CEPAL, LC/R. 1347 (http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/30204/S9300184_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y)
- Corbacho, A., Fretes Cibils, V., y Lora E. (editores) (2013). *Recaudar no basta: los impuestos como instrumento de desarrollo*. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C.
- Crouch, C. (2011). *The Strange non-death of neoliberalism*. Polity Press. Cambridge.
- Dore-Cabral, C. (1995). “Introducción”. En Alejandro Portes, *En torno a la informalidad. Ensayos sobre la teoría y la medición de la economía no regulada*. FLACSO-México y Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa. México.
- Easton, S. (2001): “The Size of the Underground Economy: A Review of the Estimates” (<http://www.sfu.ca/~easton/Econ448W/TheUndergroundEconomy.pdf>), Simon Fraser University, January.
- Feige, E.L. (2009). *The Underground Economies*, Cambridge University Press, Madison
- Friedman, E., Johnson, S., Kaufmann, D. and Zoido-Lobaton, P. (2000): “Dodging the Grabbing hand: The Determinants of Unofficial Activity in 69 Countries”, *Journal of Public Economics*, 76, pp. 459-493.
- Geneve-Jensen, J. and Woehlbier, F. (2012): “Improving tax governance in EU Member States: Criteria for successful policies”, *European Economy*, Occasional Papers 114.
- Gyomai, G. and Ven, P. van de (2014): “The Non-Observed Economy in the System of National Accounts”, OECD Statistics Brief, June, num.18.
- Hart, K. (1970): “Small scale entrepreneurs in Ghana and development planning”, *The Journal of Development Studies*, vol. 6, num. 4: 104-120. <https://doi.org/10.1080/00220387008421338>.
- (1973): “Informal Income Opportunities and Urban Employment in Ghana”. *The Journal of Modern African Studies*, Vol. 11 No.01, pp. 61. <https://doi.org/10.1017/s0022278x00008089>
- ILO (2012): Decent Work Indicators. Concepts and Definitions, ILO Manuals, May, ILO, Geneva.

- ILO (2014): “Transición a la Formalidad en América Latina y el Caribe”, *Panorama Temático Laboral*, núm. 1, Oficina Regional para América Latina y el Caribe. ILO, Gineve.
- (2016): *El empleo atípico en el mundo*, OIT, Ginebra.
- (2018): *Women and men in the informal economy: A statistical picture*. ISBN 978-92-2-131580-3 (print), 978-92-2-131581-0 (web PDF), ILO, Gineve.
- International Labour Organization. (ILO) (2020). ILOSTAT database. Available from <https://ilostat.ilo.org/data/>.
- IMF (2018): *Shadow Economies Around the World: What Did We Learn Over the Last 20 Years?*, by Leandro Medina and Friedrich Schneider. IMF Working Paper. African Department. Washington D.C.
- Kholodilin, K. A. And Thiessen U. (2011): “The Shadow Economy in OECD Countries: Panel-Data Evidence”, DIW Berlin Discussion Paper No. 1122, May, DIW Berlin German Institute for Economic Research, Berlin (http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1858714)
- Kucera, D. y Roncolato, L. (2008). “Informal employment: Two contested policy issues”. *International Labour Review*. <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1564-913X.2008.00039.x/abstract>.
- León, O. de (1996). *Economía informal y desarrollo. Teorías y análisis del caso peruano. Los libros de la Catarata e IUDC*, Universidad Complutense. Madrid. (ISBN: 84-8198-177-X).
- Loayza (1996): “The Economics of the Informal Sector: A simple Model and Some Evidence from Latin America”, *Carnegie-Rochester Conference Series on Public Policy*, 45, pp. 129-62.
- (2010). “Globalización e informalidad: dos retos para el desarrollo y la integración”. Disponible en: <https://www.bbvaopenmind.com/articulos/globalizacion-e-informalidad-dos-retos-para-el-desarrollo-y-la-integracion/>
- Lund, F. (2009): “Social Protection and the Informal Economy: Linkages and Good Practices for Poverty Reduction and Empowerment”, en *OECD: Promoting Pro-Poor Growth: Social Protection OECD*, Paris, pp. 69-88.
- Maloney, W. F. (2004): “Informality Revisited,” *World Development*, Elsevier, vol. 32(7), pp. 1159-1178, July.
- Mauleón, I. (2014). “Cuantificación reciente de la economía sumergida y el fraude fiscal en España”, IEB Report 3/2014, Institut d’Economía de Barcelona, Barcelona.
- OECD (2002): *Measuring the Non-Observed Economy - A Handbook*. International Labour Office/International Monetary Fund/International Statistical Committee of the Commonwealth of Independent States/ OECD Publications Service, Paris (<http://www.oecd.org/std/na/1963116.pdf>).
- (2009): *Is Informal Normal? Towards More and Better Jobs in Developing Countries*, OECD, Paris.

- (2012): Information note reducing opportunities for tax non-compliance in the underground economy, Forum on Tax Administration: SME Compliance Sub-Group, January. OECD Publications, Paris.
- Pérez-Sainz, J. P. (1991). *Informalidad Urbana en América Latina*. Nueva Sociedad. Caracas.
- (1995). “Globalización y neoinformalidad en América Latina”. *Nueva Sociedad*. núm. 135, enero-febrero:36-41
- Piore, M. J. & Sabel, C. F. (1984). *The Second Industrial Divide*. Basic books New York.
- Portes, A. (1995). *En torno a la informalidad. Ensayos sobre la teoría y la medición de la economía no regulada*. FLACSO-México y Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa. México.
- y Haller, W. (2004). *La economía informal*, CEPAL, División de Desarrollo Social, Santiago de Chile.
- PREALC (1990). *Empleo y equidad*, PREALC, Santiago de Chile.
- Rifkin J. (1995). *The End of Work: The Decline of the Global Labor Force and the Dawn of the Post-Market Era*. Putnam Publishing Group.
- Río Paramio, R. del (2015). “Incorporación de las actividades ilegales en las cuentas nacionales de España”, *Índice*, octubre:27-29.
- Rodrik, D. (2020). “Making the best in a Post Pandemic World”. *Project Syndicate*, 5/14/2020; (extraído de <https://www.project-syndicate.org/commentary/three-trends-shaping-post-pandemic-global-economy-by-dani-rodrik-2020-05>)
- Roubini, N. (2020). “The Coming Greater Depression of the 2020s”. *Project Syndicate*, 4/30/2020 (extraído de: <https://www.project-syndicate.org/commentary/greater-depression-covid19-headwinds-by-nouriel-roubini-2020-04>)
- Ruesga Benito, S. (1986). “Economía oculta: de la definición y de los métodos de estimación”, en Luis Ruiz-Maya (Coord.), *Problemas estadísticos de la economía sumergida*, Instituto Nacional de Estadística, Madrid.
- (1988). *Al otro lado de la economía*, Editorial Pirámide, Madrid.
- (1994). “Economía sumergida y fraude fiscal”, *Praxis Fiscal*. Jurisprudencia y Comentarios, septiembre, pp. 668-678.
- (2000). *La economía sumergida*, Acento, Madrid.
- (2012). “La financiarización de las relaciones laborales”. En: Luis Enrique Alonso y Carlos Rodríguez (Eds.). *La financiarización de las relaciones salariales. Una perspectiva internacional*. Fuhem Ecosocial y los Libros de la Catarata. Madrid.
- (2017). «Tendencias y políticas recientes en el ámbito internacional en materia de informalidad: Trabajo por cuenta propia y regímenes fiscales y de seguridad social». En Martínez, J. *Informalidad: implicaciones legisla-*

- tivas y políticas públicas para reducirla*. Senado de la República-Instituto Belisario Domínguez, Ciudad de México:157-229.
- (2020). Informalidad y exclusión social en Latinoamérica. En: Shirley Benavides y Santos M. Ruesga (Editores): *Diálogos sobre Socioeconomía (I). Transformaciones productivas, asimetrías territoriales y exclusión social*. Tirant Lo Blanch. Valencia (en prensa).
- y Carbajo Vasco, D. y Pérez Trujillo, M. (2013). “La economía sumergida y el ciclo económico”. *Atlantic Review of Economic*, 2/2013 (enero-junio):1-37, ([http://www.unagaliciamoderna.com/eawp/coldata/upload/economia_sumergida_ciclo_economico\(1\).pdf](http://www.unagaliciamoderna.com/eawp/coldata/upload/economia_sumergida_ciclo_economico(1).pdf)), ISSN-e 2174-3835
- Schneider, F. (2005). “Shadow Economy around the World: What do we really know?”, *European Journal of Political Economy*, Vol. 21/2, September, pages 598-642.
- Schneider, F. (2006). “Shadow Economies and Corruption All Over the World: What Do We Really Know?”, IZA Discussion Paper No. 2315, September.
- (2012). “Size and Development of the Shadow Economy of 31 European and 5 other OECD Countries from 2003 to 2012: Some New Facts”, ShadE-cEurope. 31March 2012.doc.
- and Enste, D. (2000). “Shadow Economies: Size, Causes, and Consequences”, *The Journal of Economic Literature*, 38/1, pp. 77-114.
- and Klinglmaier, R. (2003). “Shadow Economies Around the World: What Do We Know?”, Center for Research in Economics, Management and the Arts (CREMA), Working Paper No. 2004 - 03 (www.crema-research.ch)
- Soto, H. de (1986). *El otro sendero. La revolución Informal*, Editorial El Barranco, Lima.
- Tanzi, Vito (1980): “The underground economy in the United States: Estimates and implications,” Banca Nazionale del Lavoro, Roma; 427-453.
- Tanzi, Vito (1982) (ed.). *The Underground Economy in the United States and Abroad*, Lexington (Mass.). Lexington.
- (1999). Uses and abuses of estimates of the underground economy. *The Economic Journal*, 109/456, pp. 338-340.
- Tokman, (2011). “Informalidad en América Latina: balance y perspectivas de políticas”. *Realidad, datos y espacio, Revista Internacional de Estadística y Geografía*. Vol. 2 Núm. 3 setiembre-diciembre: 16-31.
- United Nations Economic Commission for Europe (UNECE) (2008): *Non Observed Economy in National Accounts. Survey of Countries Practices*, United Nations Publication. New York.
- Vargas Llosa, M. (1986). “Prologo”. En H. de Soto: *El otro sendero. La revolución Informal*, Editorial El Barranco, Lima: XVII-XXV.