

ESTUDIOS DEL BANCO MUNDIAL SOBRE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

INFORMALIDAD:  
ESCAPE Y EXCLUSIÓN

*Guillermo E. Perry*

*William F. Maloney*

*Omar S. Arias*

*Pablo Fajnzylber*

*Andrew D. Mason*

*Jaime Saavedra-Chanduvi*

RESUMEN EJECUTIVO



**BANCO MUNDIAL**

Washington, D.C.

© 2007 The International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank  
1818 H Street, NW  
Washington, DC 20433  
Telephone 202-473-1000  
Internet [www.worldbank.org](http://www.worldbank.org)  
En español [www.bancomundial.org](http://www.bancomundial.org)  
E-mail [feedback@worldbank.org](mailto:feedback@worldbank.org)

Todos los derechos reservados.

This Spanish language edition is a translation of the Overview of the original work published by the World Bank in English as *Informality: Exit and Exclusion*, dated 2007. If any text of the original edition in English is inconsistent with the text of this translation, the original edition in English shall govern.

El presente documento es una traducción al español del Resumen Ejecutivo del documento original publicado por el Banco Mundial en inglés como: *Informality: Exit and Exclusion*, de fecha 2007. En caso de discrepancia entre el texto del documento original en inglés y esta traducción, prevalecerá el original en inglés.

Los descubrimientos, interpretaciones y conclusiones expresados aquí pertenecen a los autores y no reflejan necesariamente los puntos de vista de la Junta de Directores Ejecutivos del Banco Mundial o de los gobiernos que representan.

El Banco Mundial no garantiza la exactitud de los datos incluidos en este trabajo. Las fronteras, los colores, los nombres y otra información expuesta en cualquier mapa de este trabajo no denotan opinión alguna por parte del Banco Mundial, relacionada con la condición jurídica de ninguno de los territorios, ni aprobación o aceptación de tales fronteras.

Traducción al castellano: Eleana Gómez Calcaño

Arte de la portada: "Fenómeno" (1962) de Remedios Varo © 2007 Artists Rights Society (ARS), New York / VEGAP, Madrid.

Diseño de la portada: Naylor Design

---

## RESUMEN EJECUTIVO

# La informalidad: escape y exclusión

*Hay dos tipos de reacción de un activista ante su descontento con la organización a la que pertenece o con la que trata: expresa sus quejas y sigue siendo miembro o cliente con la esperanza de mejorar la situación o escapa de la organización y se va con sus asuntos a otra parte. —Albert O. Hirschman (1981, p. 246)*

**L**A INFORMALIDAD HA SUSCITADO UNA ATENCIÓN cada vez mayor como una posible barrera al crecimiento económico y al bienestar social, y como una fuerza que corroe la integridad de las sociedades latinoamericanas. En realidad, la informalidad no es particularmente más elevada en América Latina y el Caribe con respecto a otros países en desarrollo con ingresos per cápita similares, de acuerdo a dos métodos utilizados comúnmente para medirla (figura 1). Sin embargo, dadas las connotaciones negativas de larga data que tiene el término —malas condiciones de trabajo, empresas de baja productividad, falta de cumplimiento de las leyes y normas, por citar sólo algunas— no resulta sorprendente que el aumento de la informalidad, ocurrido durante los años noventa según lo indican distintos indicadores (figura 2), genere preocupación y amerite una investigación más detallada.

El simple hecho de que sea necesario utilizar múltiples medidas de la informalidad que capten distintos enfoques del fenómeno, sugiere que no sabemos con certeza lo que es, ni lo que deberíamos estudiar. Es muy probable que estemos abordando varios fenómenos bien diferenciados designados con este término general, que si bien resulta conveniente, no es muy útil. Es evidente que esto plantea dificultades especiales para un informe sobre la informalidad en América Latina y el Caribe. Afortunadamente, los datos disponibles recientemente y el desarrollo de nuevas

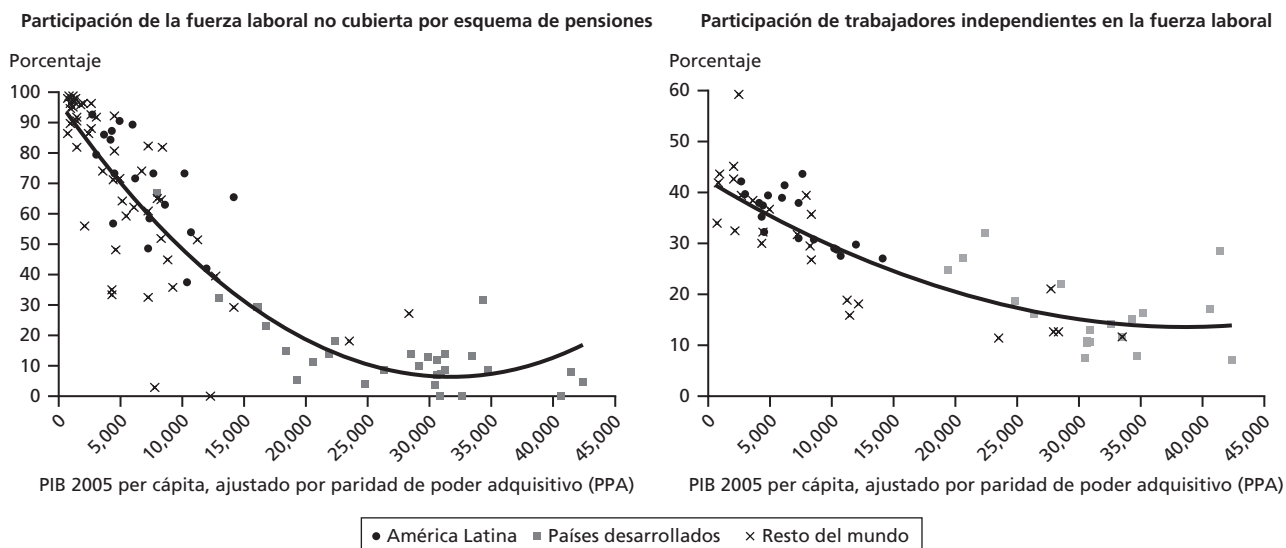
técnicas para analizarlos han hecho posible que el análisis de las razones subyacentes que inducen a la informalidad, de los factores que determinan su evolución en diferentes países y de sus ramificaciones socioeconómicas se haga sobre bases más sólidas. Esperamos que este análisis sienta las bases para la formulación de políticas públicas más eficaces.

### **La razón de ser del sector informal: agregar el escape a la exclusión**

En este informe se considera a la informalidad como una manifestación de las relaciones entre los agentes económicos y el Estado que, según la literatura económica, desempeña una función importante en cuanto a mitigar las fallas del mercado, asegurar el suministro de bienes públicos, y mantener condiciones para la igualdad de oportunidades. De las numerosas perspectivas adoptadas para estudiar a los trabajadores informales, la más influyente se ha centrado en su exclusión de los beneficios cruciales otorgados por el Estado o de los circuitos de la economía moderna. Puede considerarse que esta exclusión ocurre a lo largo de tres márgenes, o fronteras, entre la formalidad y la informalidad. En primer lugar, una larga tradición en la literatura laboral considera que la segmentación del mercado laboral impide que los trabajadores dejen su estado de inercia en la informalidad y se empleen en el sector formal que ofrece beneficios estipulados por el Estado. En segundo lugar, en su trabajo innovador, De Soto (1989) arguye que las regla-

FIGURA 1

**Informalidad en el mercado laboral y nivel de ingresos per cápita**



Fuentes: Loayza y Rigolini 2006; World Development Indicators 2006.

mentaciones complicadas impiden que las empresas pequeñas crucen la frontera hacia la formalidad y prosperen. En tercer lugar, es posible que algunas empresas grandes que deben hacer frente a cargas fiscales y regulaciones excesivas operen parcialmente en la informalidad como una forma de defenderse y, en consecuencia, dejan de alcanzar su potencial de crecimiento y una mayor eficiencia. En este informe se determina que estos factores de exclusión, en verdad, son importantes, se documenta su impacto negativo en la productividad y el bienestar, y se abordan algunas de las reformas necesarias para mitigarlos.

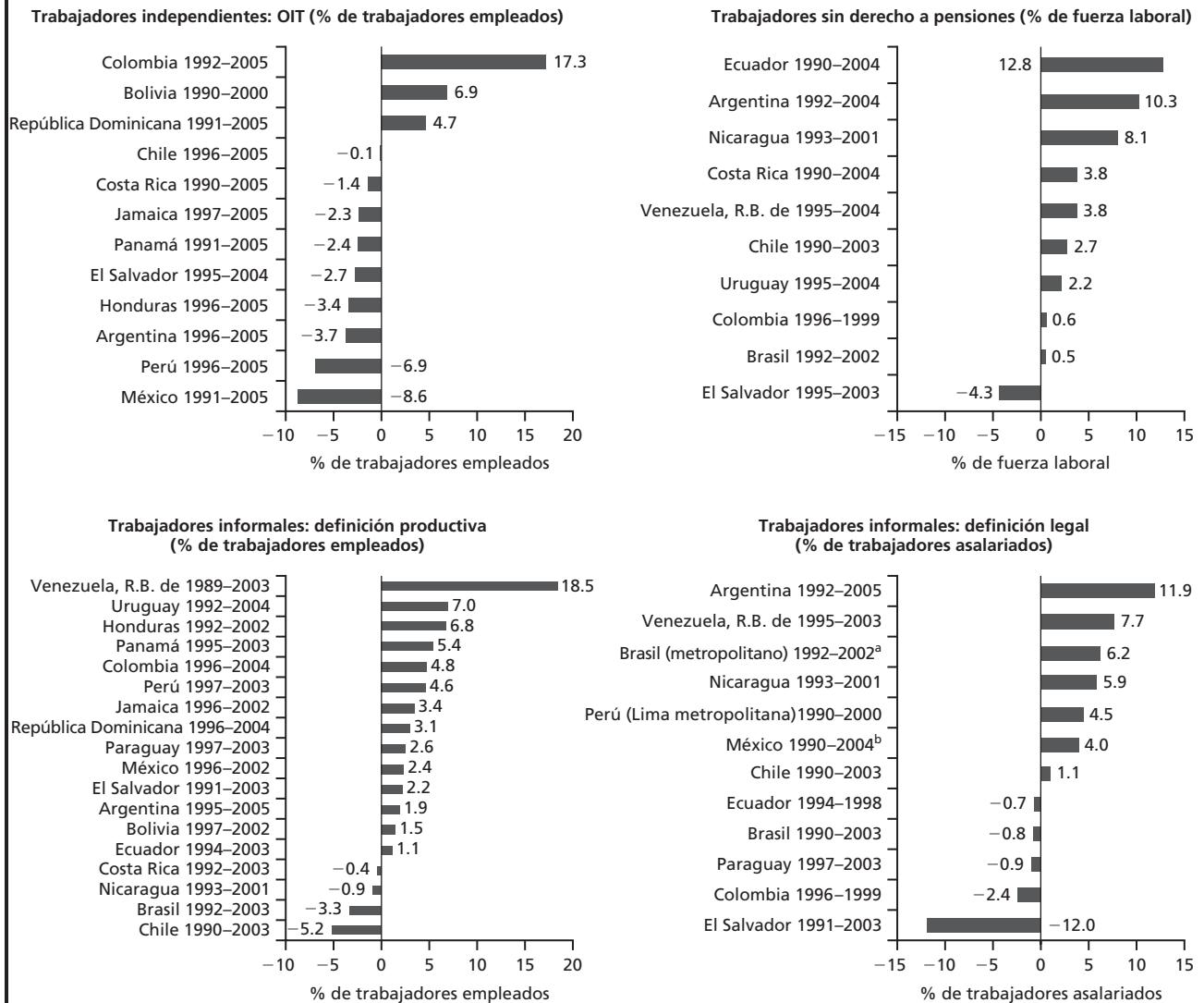
Sin embargo, el informe también destaca una segunda perspectiva para abordar la informalidad. Esta perspectiva, se asemeja al concepto de *escape* (“exit”) de Hirschman (1970): muchos trabajadores, empresas y familias escogen su nivel óptimo de adherencia con los mandatos y las instituciones del Estado, dependiendo del valor que asignen a los beneficios netos relacionados con la formalidad y al esfuerzo y la capacidad de fiscalización del Estado. Es decir, realizan análisis implícitos de costo-beneficio acerca de si deben o no cruzar el margen pertinente hacia la formalidad, y con frecuencia, deciden no cruzarlo. Según esta perspectiva, los altos niveles de informalidad son una consecuencia de que un gran número de empresas y personas optan por no pertenecer a las instituciones formales, lo cual implica un cuestio-

namiento de la sociedad a la calidad de los servicios del Estado y a su capacidad para hacer cumplir las normas.

Esta perspectiva conduce a divergencias importantes respecto a muchas de las concepciones convencionales del sector informal. Los propietarios de microempresas, con pocas intenciones o potencial para crecer, pueden ver pocos beneficios en cumplir con regulaciones e instituciones fiscales de poca utilidad. Interpretando literalmente a Hirschman, se llevan sus negocios a otra parte, sabiendo que pueden salir del radar de las autoridades responsables de hacer cumplir las leyes. Los trabajadores no calificados, quienes pagan parcialmente por los beneficios de la protección social de forma directa e implícita a través de sueldos formales más bajos, suelen encontrar que las ventajas de los empleos formales para los que están calificados no compensan la mayor flexibilidad y el mayor consumo presente (dados los ingresos libre de contribuciones) que pueden lograr como trabajadores informales. Esto es especialmente cierto cuando tienen opciones de protección social a través de programas universales o que no exigen contribuciones, o a través de medios privados. Las grandes empresas o los profesionales calificados pueden decidir no declarar la totalidad de sus operaciones e ingresos, considerando las ganancias privadas de la evasión fiscal y los riesgos bajos de ser detectados dada la débil fiscalización de las leyes.

FIGURA 2

**Tendencias en la Informalidad de acuerdo a diversas definiciones**



Fuentes: Gasparini y Tornarolli 2006; Base de Datos Estadísticos 2006, Organización Internacional del Trabajo (OIT); World Development Indicators 2006.

Nota: A pesar de que los datos a nivel mundial sólo están disponibles para las definiciones de informalidad medida por trabajadores independientes y por trabajadores sin derecho a pensiones, dos medidas adicionales son calculadas en base a encuestas de hogares. En la definición "productiva" se considera que una persona es un trabajador informal si es trabajador independiente no calificado, trabajador asalariado en una empresa privada pequeña o trabajador sin ingreso. En la definición "legalista", un trabajador asalariado es informal si su empleo no le da derecho a una pensión por jubilación.

a. Porcentaje de trabajadores sin *carteira* (carné de trabajo).

b. Basado en la muestra de panel balanceada (municipios comunes) para el período 1990-2004.

Estas dos perspectivas que se concentran, respectivamente, en la informalidad generada por la exclusión de los beneficios del Estado y en las decisiones voluntarias de escape que resultan de cálculos de costo-beneficio privados, son marcos analíticos complementarios en lugar de opuestos. En primer lugar, los países difieren grandemente en su historia, instituciones y marcos legales; por lo tanto, los

mecanismos de exclusión pueden ser más importantes en algunos países y los de escape en otros. En segundo lugar, el sector informal es sumamente heterogéneo y, sin duda, la importancia relativa de la exclusión y el escape puede variar significativamente entre los trabajadores y las empresas dentro de cada país. Tercero, en algunos casos puede ser prácticamente imposible distinguir entre exclu-

sión y escape. Un microempresario que concluye, luego de realizar su análisis costo-beneficio, que entrar al sector formal no compensa los altos costos del registro de la empresa puede verse como excluido explícitamente o autoexcluido –en cualquiera de los casos, el efecto es prácticamente el mismo. Un trabajador pobre, excluido de los servicios de salud porque vive en una zona rural remota o en un barrio pobre de la ciudad también vería poco sentido en pagar impuestos laborales por servicios formales a los cuales no tiene acceso.

Por último, la informalidad es un fenómeno multidimensional ya que los agentes interactúan con el Estado en algunas dimensiones y no en otras, con lo cual se crea una gran área gris entre los extremos de cumplimiento total y de no cumplimiento de las leyes. El escape y la exclusión pueden desempeñar diferentes funciones en diferentes dimensiones: el dueño de una microempresa, que no tiene una licencia debido a los costos elevados del registro puede quedar excluido de facto de los circuitos formales de crédito que necesita cuando decide no hacer las contribuciones de sus trabajadores a fondos de pensiones del Estado con un diseño inadecuado. Los resultados de este informe subrayan la utilidad de ambas perspectivas para entender a cabalidad y abordar las causas y las consecuencias de la informalidad en América Latina y el Caribe.

### **Los trabajadores: una combinación de no participación por elección y por exclusión**

En este informe se examina el trabajo informal utilizando el conjunto amplio de encuestas de hogares para la mayoría de los países de la región junto con módulos recientes focalizados en la temática de la informalidad, levantados por organismos de estadísticas de Argentina, Bolivia, Colombia, y República Dominicana, en colaboración con ministerios sectoriales y el Banco Mundial. El análisis permite caracterizar a los trabajadores informales, sus motivaciones y sus preferencias por los beneficios y las características no pecuniarias de los empleos (por ejemplo, flexibilidad, autonomía, estabilidad, movilidad), mediante el examen de sus niveles de remuneración, y de sus propias evaluaciones de su bienestar y satisfacción con su trabajo. Los resultados (resumidos en el recuadro 1) muestran una gran heterogeneidad dentro y entre los países. Sin embargo, también indican que en general el sector informal está compuesto por dos grandes grupos que difieren considerablemente, tanto en sus motivaciones como en sus niveles relativos de satisfacción con el trabajo.

En primer lugar, en promedio, los trabajadores independientes –los denominados cuenta propia o los dueños de microempresas– en los países estudiados (con excepción de Colombia), dicen estar tan bien como los trabajadores en los empleos formales para los cuales ellos están calificados. En consecuencia, la mayoría de ellos no están buscando empleos formales. La mayor parte de esos trabajadores informales seleccionaron sus ocupaciones de acuerdo a sus necesidades individuales (especialmente su deseo de flexibilidad y autonomía) y sus aptitudes (su ventaja comparativa dada su capacidad empresarial). De hecho, cuando se les preguntó, la mayoría de los trabajadores reportó que preferían la independencia de trabajar por cuenta propia. En México, muchos trabajadores independientes eran muy exitosos trabajando como asalariados, ya que ganaban sueldos relativamente altos en relación con su capital humano. Muchas mujeres dijeron que preferían no tener un trabajo asalariado formal para poder balancear mejor sus responsabilidades en el hogar y el trabajo.

Más aún, si bien es cierto que la deseada flexibilidad asociada con el empleo por cuenta propia y ser propietario de una microempresa, suele acarrear ingresos bajos y poca seguridad, estos trabajos siguen siendo una mejor opción que los empleos equivalentes que los trabajadores pueden conseguir en el sector formal, debido a su mínimo capital humano, su limitado acceso a otros activos y la baja productividad agregada de la economía. En otras palabras, muchos trabajadores independientes optan por la informalidad ya que sus opciones en el sector formal son al menos igualmente escasas. Adicionalmente, tienen la posibilidad de utilizar mecanismos informales o programas de protección social que están disponibles en forma gratuita (que no requieren contribuciones), con lo cual sustituyen, parcialmente, los beneficios formales de la seguridad social, que de lo contrario tendrían que pagar, de forma implícita o explícita a través de impuestos laborales (algunas veces altos). En resumen, la mayoría de los trabajadores independientes no parecen estar “excluidos” del sector formal; más bien, optan por salir de la formalidad, sobre la base de análisis de costo-beneficio implícitos.

Sin embargo, se observa una situación distinta para la mayoría de los trabajadores informales asalariados en los países estudiados. Así, la mayoría de los asalariados informales están buscando empleos más deseables, ya sea como asalariados en el sector formal o como trabajadores independientes (siendo México y República Dominicana dos excepciones notables). Para muchos de estos trabajadores, la

RECUADRO 1

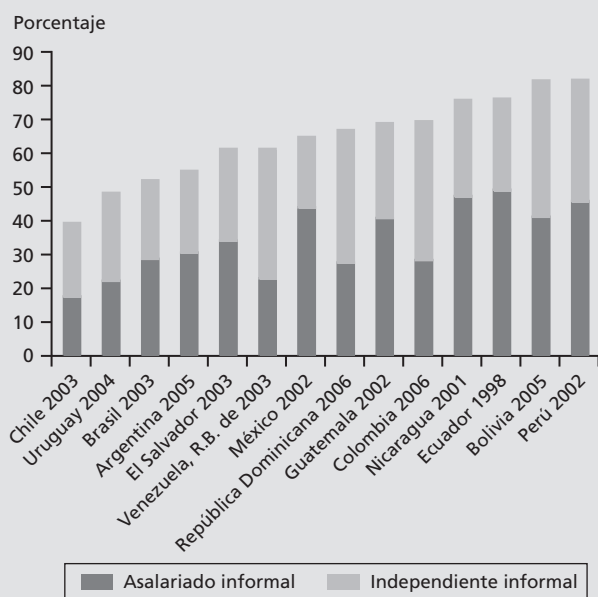
**Trabajadores informales en América Latina y el Caribe: su perfil, motivaciones, ingresos y bienestar**

*¿Quiénes son los trabajadores informales?*

El empleo informal abarca a una amplia gama de personas. Si bien el informe utiliza diferentes criterios tradicionales para definir el empleo informal, se ha prestado especial atención a la definición relacionada con el acceso a protección social. Teniendo en cuenta a los trabajadores asalariados y dentro de estos los trabajadores no registrados en el sistema de seguridad social, el empleo informal asciende a 54% del empleo urbano total en la región, comprendiendo a dos grupos: 1) trabajadores informales independientes, a los que corresponde un 24% de la totalidad del empleo urbano (que varía desde menos del 20% en Argentina, Brasil, Chile y Uruguay a más de 35% en Bolivia, Colombia, Perú, República Dominicana y República Bolivariana de Venezuela), y 2) los trabajadores informales asalariados, que representan aproximadamente 30% del empleo total urbano de la región y más de la mitad del trabajo informal (variando entre 17% en Chile a más de 40 % en Bolivia, Ecuador, Guatemala, México, Nicaragua, Paraguay y Perú). (figura 1.B.1)

El sector independiente informal incluye a los propietarios de microempresas y a los profesionales independientes, así como a los artesanos, trabajadores del bricolaje, obreros de la construcción, choferes de taxis, y vendedores callejeros. El sector informal asalariado abarca en gran medida a los empleados domésticos, trabajadores familiares sin sueldo, trabajadores de microempresas, y los que trabajan en empresas más grandes bajo arreglos laborales informales. Las características que se correlacionan de manera más marcada con el empleo informal son el tamaño de la empresa (10 empleados o menos), educación (nivel educativo menor a secundaria completa), sector industrial (construcción, agricultura, comercio minorista y transporte), duración del empleo (menos de un año), edad (los asalariados informales son predominantemente jóvenes, mientras que los trabajadores independientes son en su mayoría personas de mayor edad), y la situación familiar de las mujeres (mujeres casadas, que tienen hijos).

FIGURA 1. B.1  
**Distribución de trabajadores informales en áreas urbanas de Latino América**



Fuente: Elaboración propia basada en encuestas de hogares.  
Nota: En Ecuador, México y Venezuela, la cobertura de trabajadores independientes es aproximada por educación superior.

*¿Cuáles son sus motivaciones, ingresos y bienestar?*

La evidencia obtenida a partir de los patrones de movilidad de los trabajadores, de sus motivaciones declaradas y de su propia percepción de su nivel de bienestar y satisfacción con el empleo indican que 1) la mayoría de los trabajadores independientes (aproximadamente dos terceras partes de ellos) ingresaron a sus empleos de manera voluntaria, le asignan un valor considerable a las ventajas no pecuniarias del trabajo autónomo, y decidieron “escapar” de los sistemas formales de protección social; 2) por el contrario, la mayoría de los trabajadores informales asalariados están excluidos de empleos más deseables, ya sea como asalariados del sector formal o como trabajadores independientes, aunque los motivos voluntarios siguen siendo significativos para muchas de las personas del subsector (por ejemplo, jóvenes y trabajadores familiares sin sueldo). Los trabajadores informales declaran que no contribuyen con los planes de seguro social ni de seguro de salud debido a que sus ingresos son bajos; y además, debido a la decisión del empleador de no dar estos beneficios (en el caso de la mayoría de los trabajadores informa-

(Continúa en la siguiente página)

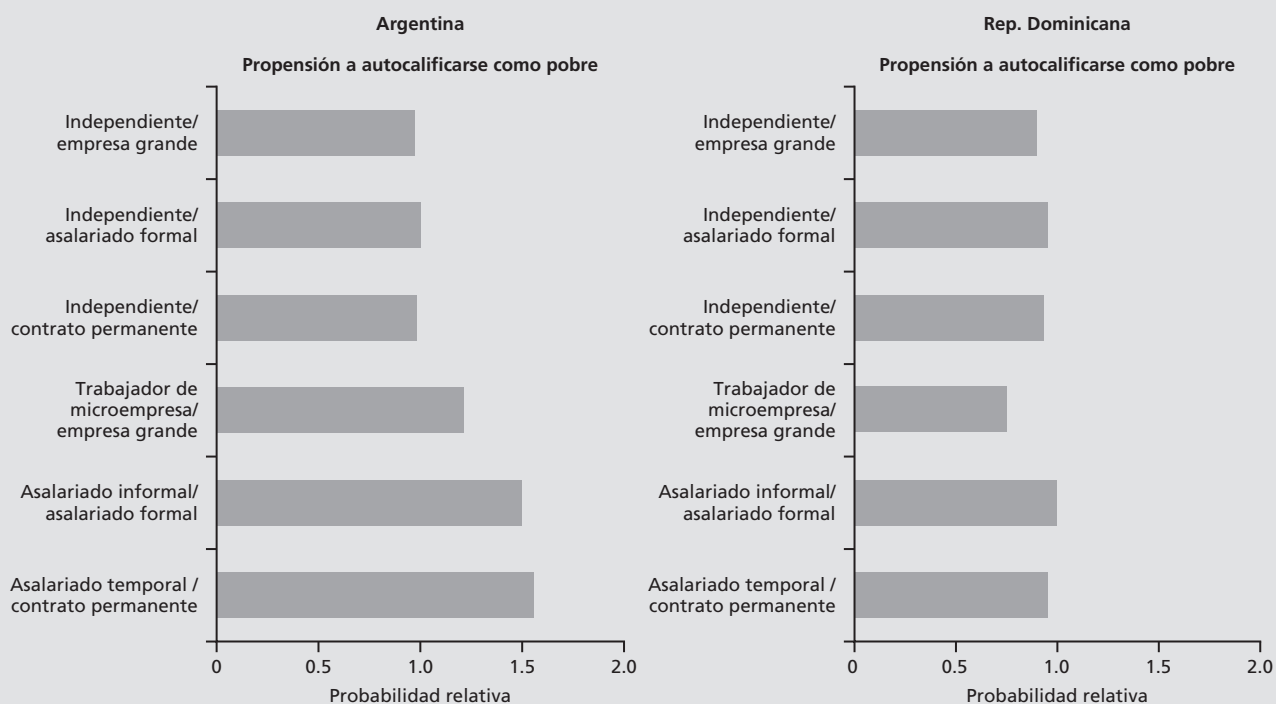
RECUADRO 1 (continuación)

les asalariados); porque desconocen la información acerca de los beneficios y el funcionamiento de los programas de protección social; y, en el caso de la atención de salud, porque recurren a otras formas de cobertura, entre ellas la cobertura a través de otros miembros de la familia y de los servicios universales.

Para ambos grupos de trabajadores informales, se observa una gran heterogeneidad de motivos y de características demográficas. Por ejemplo, en Argentina, los trabajadores informales que trabajan por cuenta propia

dicen tener niveles de bienestar comparables a los de los trabajadores asalariados del sector formal, pero los asalariados del sector informal se encuentran en peores condiciones (figura 1.B.2); en República Dominicana, tanto los trabajadores independientes informales como los asalariados del sector informal muestran niveles de bienestar similares a los empleados del sector formal (figura 1.B.2); y, en Colombia, ambos grupos de trabajadores informales notifican niveles de satisfacción mucho más bajos en sus empleos actuales.

FIGURA 1. B.2  
Impacto de la informalidad en la autocalificación de pobreza



Fuente: Arias y Lucchetti (2007) basado en encuestas de hogares, 1997 y 2004.  
Nota: La autocalificación de pobreza es basada en respuestas dadas en las encuestas de hogares.

informalidad refleja en gran medida la decisión de las empresas para las que trabajan, especialmente las microempresas, de operar fuera del ámbito de las reglamentaciones gubernamentales. En promedio, estos trabajadores no deciden por sí mismos permanecer fuera de los contratos formales ni de las instituciones de la seguridad social, y preferirían tener un trabajo equivalente en el sector formal. En estos casos, la exclusión y no el escape de la informalidad

parece ser la razón por la que se encuentran actualmente en el sector informal.

Con todo, existe una heterogeneidad considerable aun en el interior de estos dos subsectores del sector informal, en ambos casos se encuentran tanto trabajadores informales voluntarios como los involuntarios y una amplia gama de trayectorias laborales. Por ejemplo, mientras que, en promedio, los trabajadores asalariados de las microempres-

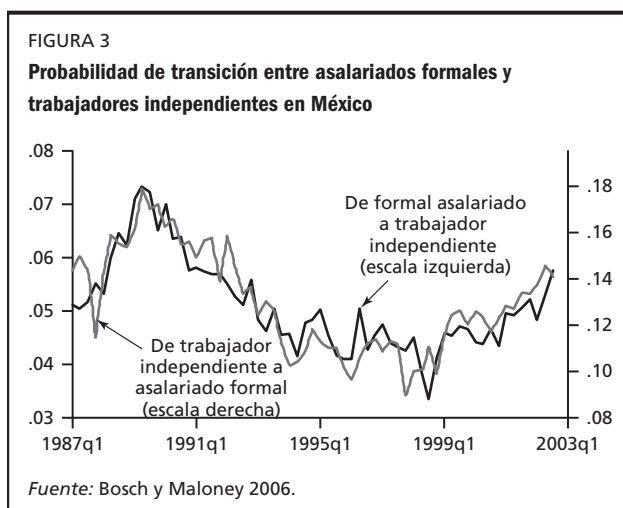
sas quisieran tener un trabajo en el sector formal o un empleo independiente, cerca de la mitad de los empleados de las microempresas de México son miembros familiares que no reciben sueldo y cuya presencia en el sector probablemente refleje una combinación de consideraciones profesionales y personales. De igual manera, mientras que, en promedio, los trabajadores independientes disfrutaban de un bienestar comparable al de sus contrapartes en el sector formal, aproximadamente una tercera parte de los trabajadores independientes (más de la mitad en Colombia) lo son en gran medida de manera involuntaria y preferirían trabajos formales.

También hay una variación considerable entre los países en las causas posibles de segmentación del mercado laboral para los trabajadores informales que están en sus empleos de forma involuntaria. Por ejemplo, en Brasil, Colombia y Perú, la evidencia indica que en los años noventa el aumento de los costos laborales y las rigideces incidieron en la expansión de la informalidad. En otros países, como Argentina, la introducción de contratos temporales y la subsiguiente debilidad en la fiscalización de las leyes impositivas y laborales parecen haber incidido en el aumento observado en la fracción de empleados que no realizan contribuciones a la seguridad social. En la mayoría de los países, la liberalización del comercio internacional parece haber tenido un efecto modesto o ningún efecto en las tendencias de la informalidad.

La presencia de factores tanto de escape como de exclusión en los mercados laborales informales —que se observa en las respuestas subjetivas sobre motivaciones y en las autoevaluaciones de bienestar de los trabajadores informales, mencionadas más arriba— es corroborada por los patrones de movilidad y la dinámica del mercado laboral, un enfoque analítico importante introducido en este informe. De hecho, la evidencia recabada en México (figura 3), indica que en los períodos de prosperidad, el número de trabajadores que deja el sector formal para convertirse en independiente o aceptar un empleo asalariado informal es similar, y algunas veces superior que el número de los que pasan del sector informal al formal. Se trata de un hallazgo importante que apoya la perspectiva de mercados laborales integrados en los cuales los trabajadores pueden escoger libremente entre empleos formales e informales. No obstante, si bien Brasil había seguido un patrón similar al de México, luego de la reforma constitucional los flujos desde el sector informal hacia el empleo formal asalariado fueron

mucho más limitados que los flujos en el sentido inverso aun en períodos de auge económico —lo que indica un grado significativo de segmentación del mercado laboral. En congruencia con la literatura centrada en la economía de los Estados Unidos, también es cierto que la contratación de empleados en el sector formal prácticamente se detiene cuando la situación económica es adversa, lo que quizás refleje un mayor peso de las rigideces a la baja en los salarios. Por ende, muchos de los que ingresan al mercado se ven obligados a aceptar ocupaciones menos deseables en el sector informal. Como consecuencia, el desempeño de los mercados laborales es asimétrico a través del ciclo económico en la mayoría de los países: tienden a comportarse más como mercados segmentados durante la desaceleración económica y las recesiones y más como mercados integrados en épocas de auge económico.

Por último, tanto las dimensiones de exclusión y de escape del trabajo informal están presentes en las trayectorias de empleo de los trabajadores a lo largo del ciclo de vida. En la mayoría de los países, los trabajadores jóvenes, especialmente los menos calificados, tienen una mayor probabilidad de ser empleados informales que trabajadores formales asalariados, y muy pocos trabajan por cuenta propia en el sector informal. Entretanto, es más probable que los trabajadores de mediana edad y los mayores se encuentren en el sector formal o trabajando por cuenta propia, aunque muchos también terminan siendo empleados informales (véase figura 4). Esto indica que el trabajo asalariado informal es un punto de entrada al mercado laboral para muchos jóvenes quienes a medida que acumulan experiencia están en mejores condiciones para encontrar un empleo en el sec-



tor formal o satisfacer el deseo sorprendentemente común de trabajar por cuenta propia. El empleo informal asalariado es también una opción para muchos trabajadores mayores que carecen de las destrezas o del capital para trabajar en forma independiente o conseguir un empleo asalariado formal, o que optan por salirse de la formalidad debido a que, por ejemplo, ya no pueden acumular un número suficiente de años de empleo formal para asegurarse una pensión adecuada. El hecho de que la participación en el empleo independiente aumente con la edad es, una vez más, similar a lo que se observa en los Estados Unidos, y de la misma manera puede explicarse parcialmente por la entrada voluntaria retrasada por restricciones en el crédito o el capital humano.

Los resultados anteriores tienen implicaciones críticas para el diseño de las políticas. Ya sea debido a la exclusión abierta y a la segmentación del mercado laboral o debido a una decisión voluntaria masiva de escapar de la formalidad, la informalidad puede conducir a un equilibrio social subóptimo en el que muchos trabajadores quedan sin protección ante los choques a la salud y el empleo y ante la pobreza en la vejez. En cualquier caso, la necesidad de reforma es imperiosa. Sin embargo, nuestros resultados alertan contra la aplicación de una solución única para todas las situaciones. Si bien los mercados laborales de México y

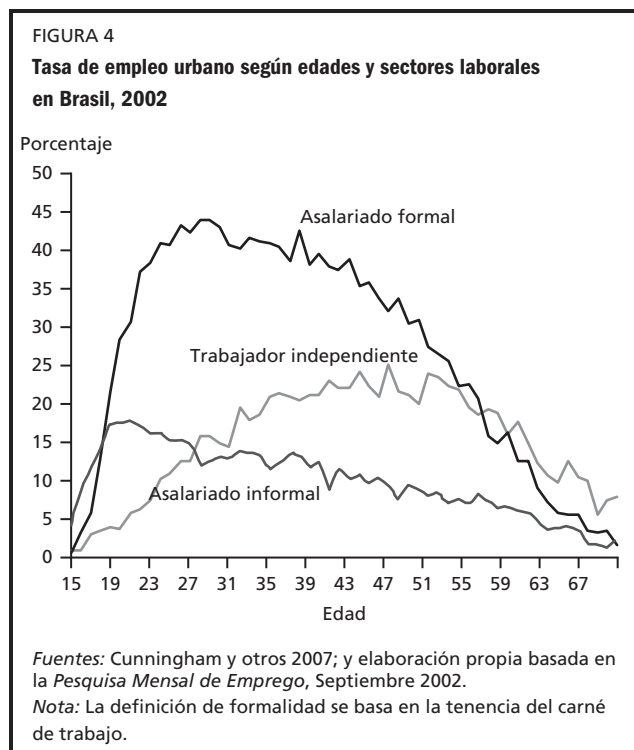
de la República Dominicana muestran un alto grado de integración, por ejemplo, la mayoría de los trabajadores informales lo son por elección propia —excepto, quizás durante las crisis—, los mercados laborales en Argentina, Colombia y, en menor grado, en Brasil muestran muchas señales de segmentación. Por lo tanto, resulta muy útil aclarar la importancia relativa de los factores alternativos que impulsan a la informalidad de manera que los hacedores de política puedan concebir los cambios más idóneos en las políticas.

Por ejemplo, si la informalidad estuviese explicada esencialmente por una legislación laboral inadecuada conducente a la segmentación del mercado laboral, entonces la clave para reducirla sería emprender una reforma laboral (lo cual es difícil políticamente). Si, por el contrario, los beneficios bajos esperados y los costos elevados de las contribuciones al seguro social, en relación con otras formas de protección contra los choques, juegan un papel importante en inducir a muchos trabajadores a optar por la informalidad, la reforma del diseño y de la prestación de los beneficios de la protección social debe ser un componente adicional del conjunto de políticas para reducir la informalidad. En efecto, en este informe se determina que hacen falta muchas mejoras en el ámbito del diseño de los programas de protección social (recuadro 2). Más aún, al considerar el tema de los trabajadores informales asalariados, también es fundamental entender y abordar los factores que conducen a las empresas a operar parcial o totalmente en la informalidad, tal como veremos en la sección siguiente.

### Empresas: ¿pocos beneficios, costos altos o poca fiscalización de las leyes?

La informalidad laboral es básicamente un fenómeno de la pequeña empresa. La gran mayoría de los trabajadores que no están inscritos en el seguro social trabajan en empresas que tienen menos de cinco trabajadores (figura 5). Por ende, entender la racionalidad de las decisiones de las empresas pequeñas de registrarse y a sus trabajadores, de pagar impuestos, y así sucesivamente, es fundamental para entender el fenómeno de la informalidad.

En este informe se muestra que la naturaleza y la dinámica de estas microempresas están estrechamente vinculadas con sus contrapartes de los países industrializados y no deberían tratarse como un fenómeno patológico propio de los países en desarrollo. Tal como lo muestra la figura 6, los patrones de entrada, escape y participación en el empleo independiente son muy similares, lo que indica que los altos



## RECUADRO 2

**Fallas de los gobiernos en el diseño de sistemas de protección social en América Latina y el Caribe**

Existen altos costos humanos relacionados con la falta de acceso a instrumentos adecuados de gestión del riesgo, tales como seguro médico y seguridad en la vejez. Por otra parte, la ausencia de mercados de seguros y otras fallas del mercado –tales como las externalidades negativas relacionadas con la falta de tratamientos médicos o la falta de apoyo para los ancianos– crean una justificación clara para la intervención pública destinada a asegurar el acceso básico a la protección social. Por lo tanto, un desafío fundamental que enfrentan los hacedores de política de los países de América Latina y el Caribe es el de asegurar que sus ciudadanos tengan un acceso adecuado a instrumentos de gestión del riesgo social, aun ante los elevados niveles de informalidad en la región. Sin embargo, intervenciones mal concebidas, pueden en realidad empeorar la situación. Ellas no sólo pueden interferir en la habilidad de las personas para tener acceso a los servicios básicos o a la gestión del riesgo, sino que además distorsionan los incentivos económicos, lo que puede tener efectos negativos sobre la productividad y el crecimiento económico de largo plazo, por ejemplo, al crear incentivos fuertes para que muchos trabajadores continúen siendo informales.

En realidad, en América Latina y el Caribe existe importante evidencia de “falla de los gobiernos” en el diseño y la puesta en práctica de sistemas de protección social, y estas fallas deben ser identificadas y abordadas como parte de toda iniciativa para fortalecer la gestión del riesgo en la región. En este informe se documentan en detalle esos temas. A nivel de *programas específicos*, los problemas de diseño aumentan los costos de la participación en el seguro social en relación con los beneficios de la participación, lo que induce a algunos trabajadores a salirse del sistema. Además, las deficiencias en el diseño entorpecen el acceso de algunos trabajadores a los beneficios. A nivel de los *sistemas* de protección social –la gama de planes de seguridad social con pago de contribuciones y de ayuda social sin pago de contribuciones–, los programas suelen competir entre ellos y generan incentivos y resultados negativos para el mercado laboral.

Entre las debilidades fundamentales del diseño de los programas de seguridad social de la región se observa lo siguiente:

- *Elevadas contribuciones a la nómina de sueldos en relación con los beneficios y la calidad del servicio esperado:* la evidencia indica que contribuciones elevadas pueden desalentar el ingreso al empleo formal.
- *Una “agrupación” excesiva de múltiples paquetes de beneficios:* por ejemplo, los paquetes en algunos países incluyen no sólo la atención de salud, protección contra riesgos, seguro de vida y pensiones, sino también vivienda, cuidado de los niños, además de deportes y recreación. Algunos de estos componentes representan “simples impuestos” y no contribuciones que generan beneficios para muchos trabajadores del sector formal (o posibles trabajadores del sector formal).
- *Enfoques rígidos únicos para todos los programas obligatorios de seguro social:* Por ejemplo, los cónyuges y los trabajadores secundarios de la familia que optan por ingresar al empleo formal, por lo general, tienen que pagar por la cobertura de servicios médicos a los cuales ya tienen derecho a través de la afiliación del jefe de familia. Este pago doble por un beneficio único crea un incentivo poderoso para optar por trabajos informales. Más aún, los sistemas del seguro social rara vez tienen en cuenta las distintas necesidades y preferencias de los trabajadores en diferentes etapas del ciclo de vida y, en consecuencia, las elevadas contribuciones iniciales a la seguridad social desalientan significativamente a los trabajadores jóvenes que tienen otras prioridades de inversión (tales como educación y vivienda) si tienen la opción de unirse al sector formal.
- *No toman en cuenta debidamente la movilidad de los trabajadores dentro y fuera del sector formal en el transcurso de su carrera y a lo largo de todo el ciclo de vida:* en particular, los largos períodos necesarios para tener derecho a una pensión hacen que muchos trabajadores no puedan optar a ella debido a la alta movilidad entre los sectores formal e informal y, por lo tanto, se crea, ex-ante, un importante desincentivo para seleccionar empleos formales. Más aún, la imposibilidad de trasladar el seguro de un empleo a otro, a menudo conduce

(Continúa en la siguiente página)

RECUADRO 2 (continuación)

a brechas intermitentes en la cobertura del seguro médico para los trabajadores que pasan del sector formal al informal y viceversa.

Más aún, los esfuerzos recientes de varios gobiernos de la región para establecer programas de ayuda sin contribuciones o subsidiados a fin de compensar la baja cobertura de la seguridad social, tal vez sin proponérselo hayan complicado la búsqueda de soluciones para brindar una protección social eficaz a un mayor número de personas de la región. En realidad, la evidencia indica que los programas que ofrecen servicios a los trabajadores informales, sin necesidad de contribu-

ciones o sumamente subsidiados, podrían “competir” con los programas formales de seguridad social por los que los trabajadores tienen que pagar a través de contribuciones impositivas incluidas en los impuestos al trabajo, con lo cual se crean otros incentivos para la informalidad.

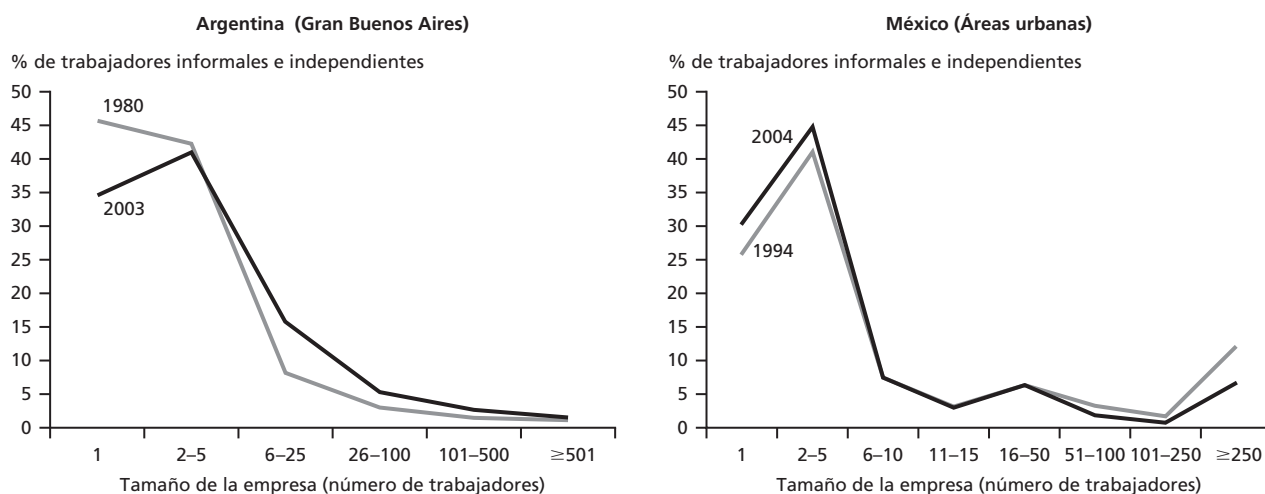
Será importante abordar estas fallas del diseño, no sólo para velar por un acceso mayor a los instrumentos eficaces de gestión del riesgo por parte de los ciudadanos de América Latina y el Caribe, sino también para que, en el futuro, los programas de protección social sean coherentes con una mayor productividad y un crecimiento económico sostenido en el futuro.

niveles de empleo independiente que se observan en la figura 1 tal vez no reflejen un fenómeno fundamentalmente diferente sino el mismo fenómeno sólo que en un grado mucho mayor. Esto puede ocurrir precisamente porque la menor productividad laboral en el sector formal de los países en desarrollo implica un menor costo de oportunidad del empleo independiente, que según muestran las encuestas de trabajadores, está muy bien considerado en América Latina y el Caribe, al igual que en los países industrializados.

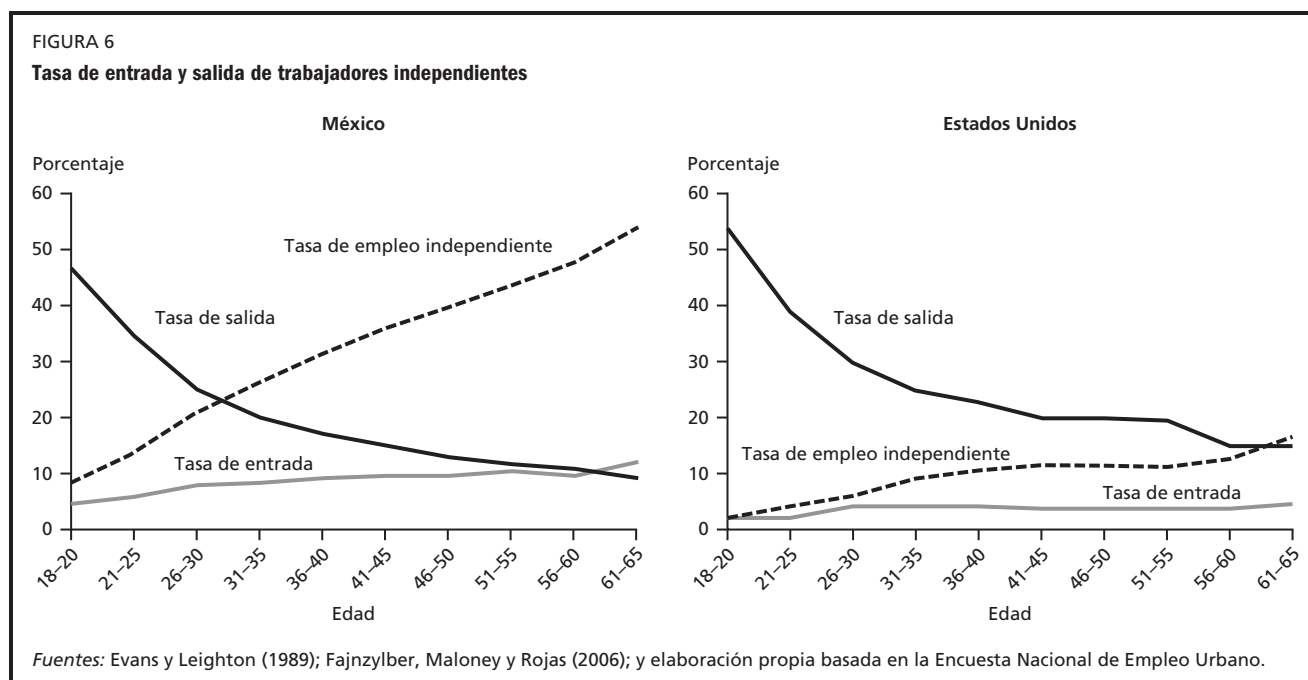
En este sentido, aunque una gran parte de la literatura considera que la falta de registro de las empresas pequeñas

ante las autoridades es un elemento que causa exclusión, en este informe se aduce que la formalidad puede verse como un insumo en el proceso de producción, que las pequeñas empresas no encuentran necesario. La formalidad aumenta rápidamente con el tamaño de la empresa y su productividad. Por ejemplo, mientras que 86 % de las microempresas mexicanas que tienen solamente un empleado remunerado no hacen aportes al seguro social, 71% de las que tienen cinco trabajadores remunerados dicen pagar el seguro social, al menos para algunos de sus empleados. En Brasil, 76% de las microempresas no tienen una licencia para fun-

FIGURA 5  
Trabajadores informales según tamaño de empresa



Fuentes: Elaboración propia basada en la Encuesta Nacional de Empleo Urbano (México) y en la Encuesta Permanente de Hogares (Argentina).



cionar y 94% no pagan impuestos. Estas tasas bajan a 33% y 23%, respectivamente, entre las empresas con cinco trabajadores remunerados.

Sin embargo, la gran mayoría de las microempresas siguen siendo demasiado pequeñas para beneficiarse de la formalidad lo suficiente como para superar sus costos. En Brasil, por ejemplo, 87% de todas las microempresas tienen empleados sin sueldo. En Nicaragua, menos de 7% de las microempresas tienen más de dos empleados después de tres años de funcionamiento. La mayor parte de esas empresas no tienen potencial para crecer (la rotación de personal es sumamente alta en este subsector), y por lo tanto, sus necesidades de crédito pueden ser marginales. Tienen un número limitado de clientes y con la mayoría guardan relaciones personales, por lo que no se beneficiarían mucho de un mayor acceso a los mercados y servicios judiciales organizados e impersonales que se asocian con la formalidad. No resulta sorprendente que una encuesta de microempresas informales de México revela que cerca del 75% de las microempresas dicen que la razón principal para no registrarse ante las autoridades es que son demasiado pequeñas para que valga la pena hacerlo. En cambio, apenas 2%, 8%, y 4% de las empresas encuestadas, respectivamente, contestaron que la razón principal son los elevados costos y el tiempo requerido para registrarse o los costos altos de operar como una empresa registrada. Esto mismo ocurre en la República Dominicana. No obstante, los prohibitivos trámites burocráticos para registrarse parecen tener mayor peso en Argentina. En la mayoría de los casos, el

grado de formalidad aumenta con el tamaño de la empresa, lo que sugiere que a medida que la empresa crece, su demanda de los servicios asociados con las instituciones formales aumenta, al igual que aumenta la probabilidad de detección por las autoridades.

Es muy probable que el hecho de que una gran parte de la fuerza laboral se encuentre en las microempresas y de que tantas de esas microempresas no estén vinculadas a la economía formal, conlleve alguna pérdida de productividad. En primer lugar, es posible que haya algunas economías de escala o externalidades que surjan del empleo en las empresas grandes. En la medida en que la informalidad esté asociada con una preponderancia de pequeñas empresas y que existan economías de escala para su rango de tamaño, la informalidad podría conducir a considerables pérdidas de eficiencia. En segundo lugar, la competencia desleal que resulta de las empresas informales podría desacelerar el proceso de destrucción creativa mediante el cual las empresas ineficientes son reemplazadas por sus competidores más eficientes, y podría influir negativamente en los incentivos de las empresas formales para innovar y adoptar nuevas tecnologías. En tercer lugar, si la reducción de los costos y el aumento de los beneficios de la formalidad permitieran a empresas previamente informales lograr un mayor acceso a los mercados y servicios, el resultado podría ser un mayor crecimiento de la productividad agregada.

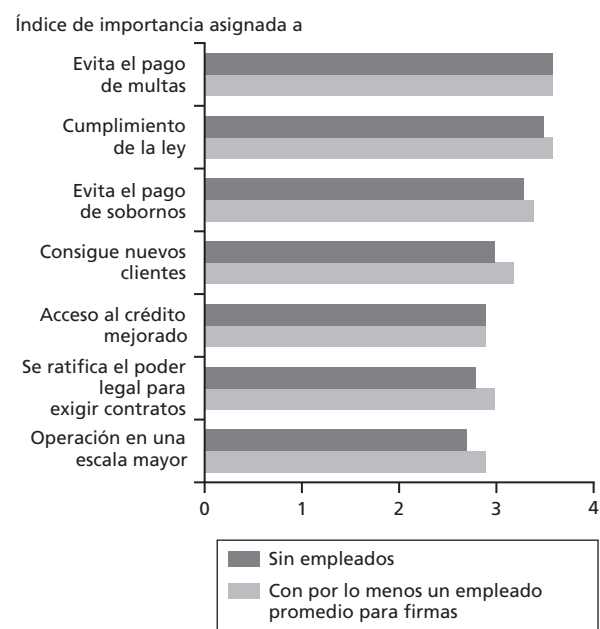
La evidencia a nivel de la empresa que se presenta aquí no arroja conclusiones definitivas sobre las hipótesis ante-

riores. Los estudios centrados en las microempresas indican que las empresas que deciden registrarse tienen un mejor desempeño o, a la inversa, las empresas que empezaron sus operaciones luego de haberse registrado presentan, en promedio, niveles más altos de productividad laboral, en comparación con empresas equivalentes no registradas. En particular, los programas ejecutados en Brasil y México para reducir los costos de entrada al sector formal han tenido un impacto positivo en el desempeño de esas empresas que decidieron cruzar la frontera y pasar de la informalidad a la formalidad. Las evaluaciones del efecto de estos programas sobre los niveles de informalidad y productividad a lo largo del tiempo siguen siendo ambiguas (tal como se verá en el capítulo 6). Más aún, la evidencia recabada de los estudios sobre el clima de inversión indican que las empresas rodeadas por otras empresas que acatan las leyes tienen tasas de productividad más altas. Sin embargo, hay evidencia de que, en algunos casos, la informalidad refleja evasión para defenderse de reglamentaciones posiblemente exageradas.

Considerando toda la evidencia, el informe concluye que si se quiere inclinar el análisis de costo beneficio hacia la formalidad de un porcentaje sustancial de empresas informales hace falta una combinación adecuada de “incentivos” y “sanciones”. Por ejemplo, en Brasil y México, las microempresas que se encuentran en la frontera de la formalidad e informalidad coexisten con empresarios que no muestran una demanda por los presuntos beneficios de la formalidad y para quienes una reducción en los costos de registración no conduciría a la formalización bajo las condiciones actuales. De igual manera, la evidencia para la República Dominicana indica que muchas micro-empresas informales perciben mayores beneficios de mantenerse fuera del radar del Estado, incluyendo no solamente el ahorro de impuestos sino también la ventaja de no tener que interactuar con la burocracia estatal. Más aún, una parte importante de las empresas que se convierten en formales, supuestamente lo hacen para evitar multas y sobornos, de acuerdo con encuestas realizadas en muchos países de la región (figura 7). Por lo tanto, las intervenciones para abordar las restricciones regulatorias que deben afrontar las empresas pequeñas o para reducir las tasas impositivas tal vez no sean suficientes para lograr un cambio importante en sus niveles de formalidad. El logro de este objetivo también exigiría mejorar los incentivos positivos para unirse al sector formal, incluyendo mejoras en los servicios públicos y privados al alcance de las empresas formales (por ejemplo, créditos, cumplimiento de los contratos, asistencia técnica, entre otros similares), además de mejorar el

FIGURA 7

### Ventajas de la formalización de acuerdo a las empresas encuestadas por IFC

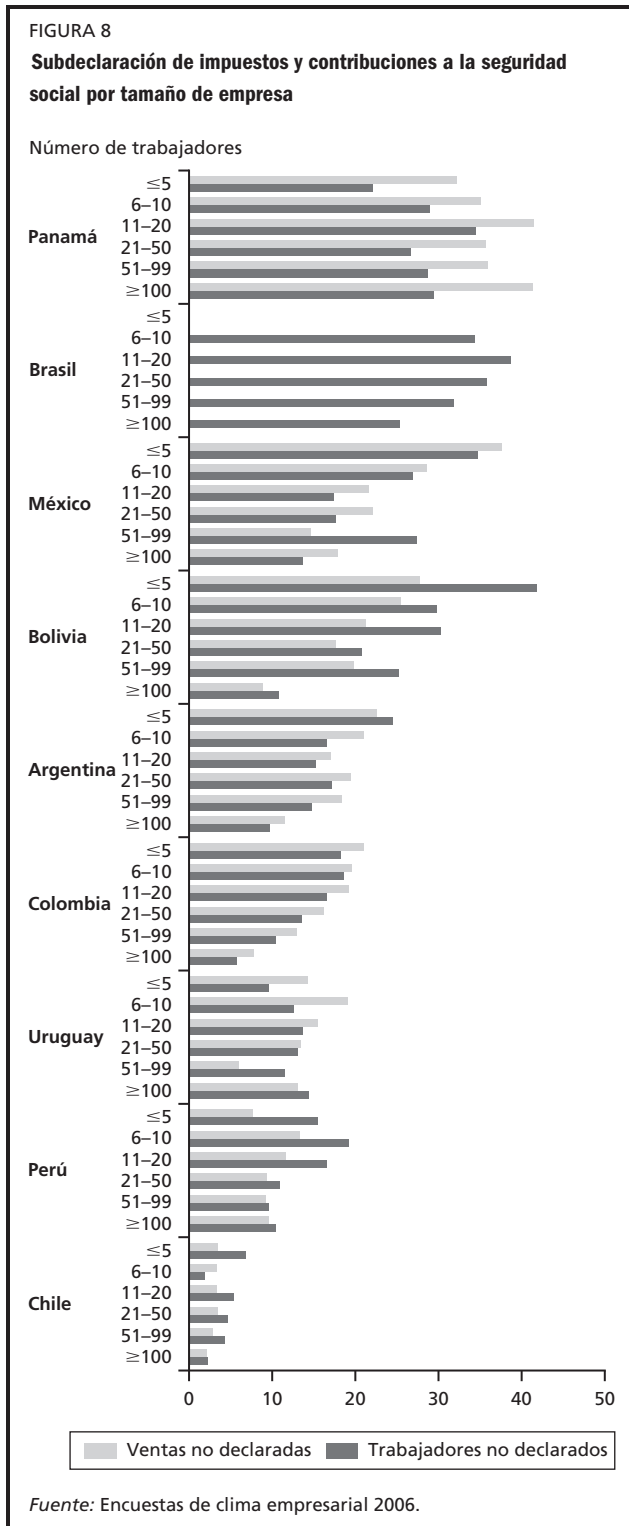


Fuente: Encuestas de clima empresarial 2006.

nivel de fiscalización de la ley para aumentar el costo de oportunidad de seguir siendo informal.

No obstante, la baja productividad agregada en el sector formal tiende a limitar el impacto general aun de los programas integrales y bien diseñados para incentivar a las empresas informales a convertirse en formales. Por ende, una gran parte de los esfuerzos para reducir la informalidad deben concentrarse en las políticas para mejorar la productividad y el crecimiento en el sector formal, lo que aumentaría los beneficios percibidos de la formalidad junto con el costo de oportunidad de seguir siendo informal.

Por último, en muchos países de la región, aun las empresas grandes muestran niveles considerables de evasión fiscal e informalidad laboral. Tienen un número significativo de empleados sin contribuciones al seguro social, y la fracción de ventas no declaradas para fines fiscales es bastante alta —en algunos casos tan alta como en las empresas pequeñas (figura 8). Una vez más parece que las empresas realizan un cuidadoso análisis de costo beneficio, comparando los beneficios “privados” de la informalidad (evasión fiscal, evitar reglamentaciones excesivas) con sus costos “privados” (riesgo de multas y sobornos, acceso imperfecto a los mercados y los servicios gubernamentales) cuando seleccionan su “grado” de formalidad. Los programas de



simplificación administrativa y fiscal para reducir los trámites burocráticos y los costos de cumplimiento de las leyes, la revisión de las reglamentaciones a fin de eliminar leyes y regulaciones anacrónicas o motivadas por intereses privados, y una mayor aplicación de las leyes son las respuestas

clave de política al fenómeno de la informalidad parcial en las empresas grandes.

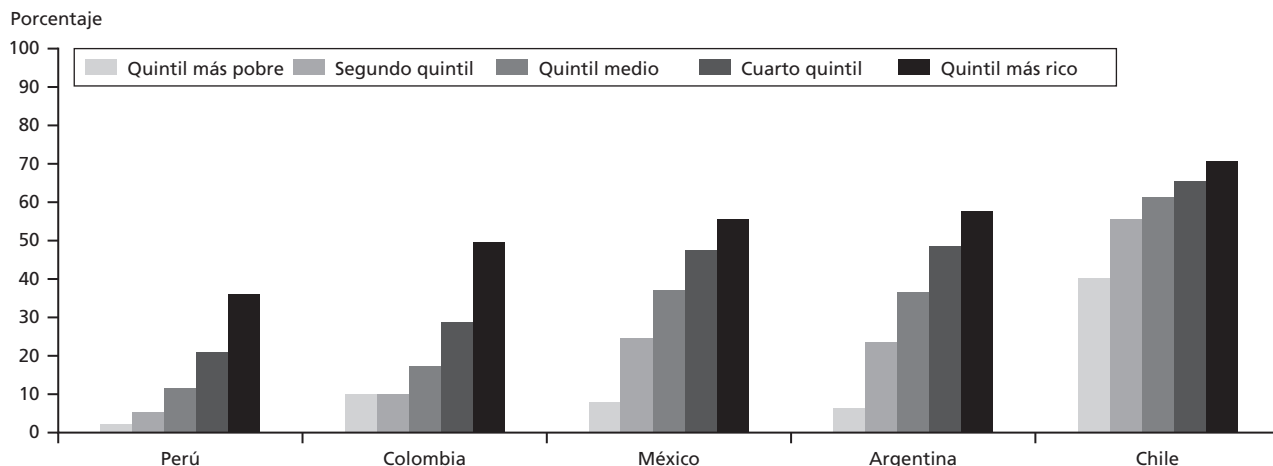
### Necesidad de instituciones más eficaces y legítimas

Ya sea que la informalidad sea una consecuencia de políticas o de mecanismos excluyentes o un resultado de evaluaciones de costo beneficio de muchas empresas y personas que optan por salirse de las instituciones formales, ésta representa una crítica fundamental al Estado Latinoamericano a varios niveles. Tanto en las regulaciones complicadas a las empresas y al mercado laboral, y en los sistemas de protección social mal diseñados, el Estado no está cumpliendo debidamente sus funciones. Esta falla, unida a una falta de confianza persistente en cuanto a quién representa y sirve el Estado y en su capacidad para hacer cumplir las leyes, puede intensificar la tendencia de muchos latinoamericanos —quizás ni más ni menos que los ciudadanos de otras regiones en desarrollo— a salirse del sector formal, lo que dificulta todavía más el desempeño de las funciones fundamentales del Estado.

Por ejemplo, la mayoría de los países de la región se caracterizan por “sistemas de bienestar truncados”, en los cuales los que se encuentran en el sector formal tienen acceso a un paquete multidimensional, a veces generoso, de seguridad social, mientras que los que se encuentran en el sector informal tienen un acceso mucho más limitado a los beneficios estatales o a los instrumentos formales de gestión del riesgo. No sólo ha sido lento el progreso general para aumentar la cobertura de la seguridad social en la región, sino que en realidad la cobertura disminuyó en varios países durante la década de los noventa. Además, en casi todos los países de la región, las tasas de cobertura son significativamente más bajas entre los trabajadores de menores ingresos en comparación con los de mayores ingreso (figura 9). En realidad, en muchos países los trabajadores y las familias más pobres prácticamente están excluidos del sistema. Al mismo tiempo, aunque los trabajadores independientes pueden optar por participar en los sistemas formales de seguridad social en muchos países, muy pocos lo hacen en forma voluntaria. De hecho, hay evidencia de que muchos trabajadores se salen del sistema una vez que adquieren el derecho a una pensión mínima (véase Gill, Packard y Yermo 2004).

El bajo desempeño de los Estados de América Latina y el Caribe tal vez refleje tensiones sociales más profundas y mal resueltas que pueden considerarse como un “contrato

FIGURA 9  
Población Económicamente Activa contribuyendo al sistema de pensiones



Fuente: Adaptado de Rofman y Lucchetti (2006).

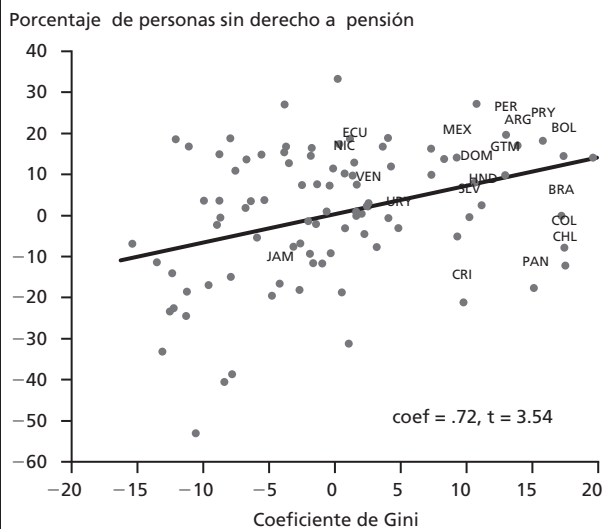
Nota: Estimaciones basadas en encuestas de hogares para los siguientes años: Perú 2003, Colombia 1999, México 2002, Argentina 2004 y Chile 2003.

social” disfuncional subyacente; según Hirschman: la falta de voz y de lealtad. Más allá de la elevada informalidad, esto puede observarse también en la incapacidad del Estado para corregir la persistente gran desigualdad, en la debilidad del imperio de la ley, en el porcentaje, algunas veces elevado, de ciudadanos indocumentados, o en los episodios recurrentes de inestabilidad macroeconómica. Por ejemplo, la gran desigualdad en los ingresos y el poder está correlacionada con la informalidad (figura 10) y a menudo está asociada con instituciones débiles y con la captura del Estado, tanto por las élites como por segmentos organizados de la clase media (véase de Ferranti et al. 2004; Perry et al. 2006). La captura del Estado conduce a la percepción generalizada de que el Estado se rige por el beneficio a unos pocos y, por ende, refuerza una norma social de incumplimiento de las leyes fiscales y otras regulaciones lo que puede denominarse una “cultura de la informalidad”. Por ejemplo, cabe mencionar que en la República Dominicana, 19 % de los propietarios de pequeñas empresas afirman que no se registran ni contribuyen a los sistemas de pensiones porque “empresas como ellas no lo hacen”.

A un nivel más agregado, controlando por el ingreso per cápita, la informalidad está correlacionada negativamente con la “moral fiscal”—la disposición de la sociedad hacia el acatamiento de las leyes impositivas— la que a su vez, depende inversamente de las percepciones acerca de la “captura del Estado” (figura 11) y positivamente de las percepciones de la calidad del gasto público. Más aún, la

informalidad medida como la fracción de la fuerza laboral empleada por cuenta propia está relacionada negativamente con la calidad de las instituciones, según se indica en la figura 12. Esto sugiere que un mayor escape hacia el trabajo independiente está acompañado de una mayor desconfianza en el Estado. Así, la desigualdad y los factores correlaciona-

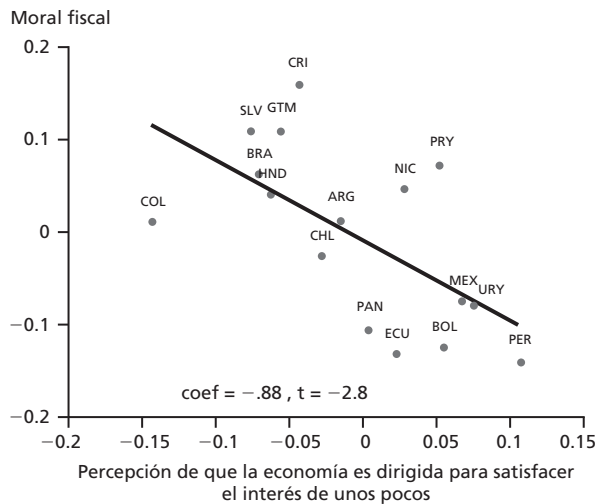
FIGURA 10  
Informalidad y desigualdad



Fuente: Estimaciones propias basadas en *World Development Indicators* (2006).

Nota: La figura muestra correlaciones parciales controlando por el PIB per cápita ajustado por PPA.

FIGURA 11

**Moral fiscal y percepción de que la economía está dirigida de acuerdo a los intereses de unos pocos**

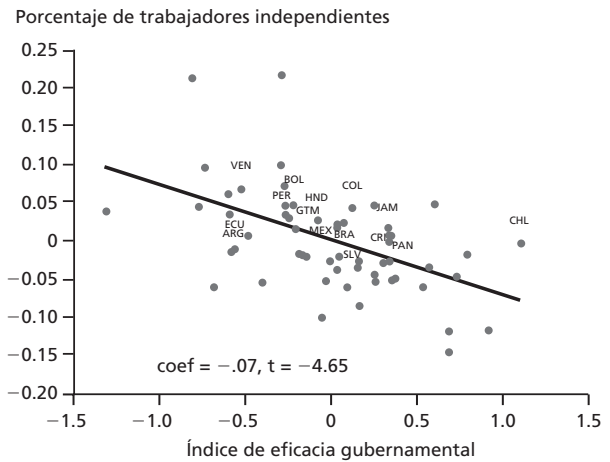
Fuente: Estimaciones propias basadas en *World Development Indicators* (2006) y *Latinobarómetro* (2004).

Nota: La figura muestra correlaciones parciales controlando por el PIB per cápita ajustado por PPA.

dos con ella conducen a leyes y reglamentos ineficientes (privilegios y lagunas en la legislación tributaria, leyes débiles sobre la competencia y regulaciones complicadas). Estas ineficiencias conducen a recaudaciones fiscales bajas y al abuso del poder monopolístico, además de erosionar aun más la legitimidad del Estado y su capacidad de suministrar bienes y servicios y de aplicar la ley. Alguna literatura reciente se ha concentrado en la posibilidad de que América Latina esté amarrada, en realidad condenada, a un equilibrio social inadecuado en el que las élites arraigadas no tienen interés en responder a las peticiones expresadas por quienes buscan la participación plena en la sociedad.

Sin embargo, este informe es más optimista acerca de las posibilidades de la reforma gradual, a pesar de que reconoce la importancia vital de aumentar la legitimidad del Estado. Irónicamente, esta conclusión surge en parte del estudio de los alarmantes aumentos en la informalidad en muchos países de la región durante la década de los noventa. Estos aumentos pueden atribuirse en parte a los marcados aumentos en los salarios mínimos reales en algunos países, a políticas macroeconómicas inadecuadas (que condujeron a fases artificiales de expansión económica en sectores no transables, con mayor propensión a la informalidad) en algunos países a comienzos de los años noventa, a los cambios en el mercado laboral y la legislación sobre la seguridad social o a

FIGURA 12

**Trabajo independiente y calidad de instituciones**

Fuente: Estimaciones propias basadas en *World Development Indicators* (2006); *World Governance Indicators* (2005), *Investment Climate Surveys* (2005).

Nota: La figura muestra correlaciones parciales controlando por el PIB per cápita ajustado por PPA. El índice de la eficacia gubernamental mide la calidad de la prestación de servicios públicos, la burocracia, la competencia de los empleados públicos, la independencia de la administración pública de las presiones políticas, y la credibilidad del compromiso del gobierno con respecto a las políticas. Valores más altos del índice indican mayor eficacia del gobierno.

las capacidades debilitadas de hacer cumplir las leyes, y a la mayor disponibilidad de programas de protección social que no exigen contribuciones orientados a los trabajadores informales. Entretanto, los sistemas de seguridad social mal diseñados siguieron gravando considerablemente a los trabajadores del sector formal. En realidad, si la informalidad aumentó en muchos países durante una década que registró un crecimiento moderado, debido al menos parcialmente, a una combinación de políticas equivocadas, entonces un cambio hacia mejores políticas al menos puede revertir estas tendencias inquietantes. Más aún, aunque está claro que la desigualdad y la informalidad comparten importantes determinantes causales, Chile muestra que instituciones fuertes y más justas y una reducción de la informalidad pueden lograrse aun con una elevada desigualdad en el ingreso. Citando a Hirschman (1971) una vez más, encontramos un “sesgo por la esperanza”—las políticas adecuadas pueden tener efectos importantes.

**Resumiendo: Implicaciones de política del informe**

El logro de reducciones significativas en los niveles actuales de informalidad exigirá, ante todo, medidas destinadas a

aumentar la productividad agregada en la economía. Un clima de inversión más favorable permitirá que las empresas formales se expandan y paguen salarios más altos. El aumento de los niveles del capital humano, especialmente para los pobres, permitirá que un mayor número de trabajadores encuentre empleos remunerados en un sector formal más dinámico. Sin esas mejoras en la productividad agregada, seguiremos encontrando un número muy grande de microempresas, caracterizadas por una elevada rotación del personal, perspectivas de crecimiento limitadas y baja productividad, que verían pocas ventajas en formar parte de las instituciones formales. Sin mejoras generalizadas en el capital humano, muchos trabajadores no calificados seguirán prefiriendo el empleo por cuenta propia, aun cuando sus ingresos sean bajos, porque los empleos que pueden encontrar en el sector formal también les aportarían ingresos bajos. Esas mejoras en el capital humano tienen que estar sincronizadas con las del clima de inversión, según se ha recalcado en estudios anteriores (en particular, de Ferranti et al. 2003), porque de lo contrario, la demanda de trabajadores más calificados no aumentará a la misma velocidad que el aumento en la oferta —con lo cual bajarán los retornos a la educación (por ejemplo, los retornos a haber cursado la educación secundaria) y se erosionarán más los incentivos a la inversión en la educación.

No obstante, hay muchas cosas que se pueden hacer para cambiar el balance de los incentivos para aquellos trabajadores y empresas pequeñas cuyos cálculos implícitos de costo beneficio los colocan cerca del margen entre la formalidad o la informalidad. Lo mismo puede decirse de las empresas más grandes que operan parcialmente en la informalidad. Para tener un efecto significativo, esas medidas suelen requerir un buen balance de incentivos (reformas y medidas para facilitar, reducir los costos, y aumentar los beneficios de la formalización) y de sanciones (fiscalización mejorada, más estricta de esas leyes y reglamentaciones mejoradas). Más aún, las reglamentaciones e impuestos excesivos que crean algún grado de segmentación del mercado laboral, según se observa en muchos países al menos durante ciertos períodos, tienen que reducirse. A continuación abordamos algunos cambios de política que pueden ser especialmente prometedores en circunstancias particulares.

Lograr un cambio más profundo en los incentivos también exige medidas para modificar la cultura generalizada de incumplimiento de la ley que observamos en la mayoría de los países de la región. Debido a que esas normas son, en parte, el resultado de la falta de confianza en la eficacia del

Estado y en la equidad de sus acciones, es probable que la superación de la cultura de la informalidad exija mejoras importantes en la calidad y la justicia de las instituciones y las políticas del Estado. En resumen, exige crear un contrato social que sea eficaz e incluyente en el cual la mayoría de las personas se sientan llamadas a participar y a acatar los mandatos del Estado.

### **Reforma de las políticas del mercado laboral para aumentar la productividad de los sectores formal e informal**

Los resultados de este informe indican que las políticas del mercado laboral son determinantes importantes de la informalidad a través de tres canales. En primer lugar, los excesivos costos laborales, ya sean derivados de la legislación laboral o de exigencias no realistas de los sindicatos (tales como salarios mínimos, costos de cesantía, o impuestos y contribuciones laborales exagerados), reducen el número de empleos en el sector formal y frecuentemente crean el clásico mercado segmentado. Otros informes recientes del Banco Mundial —“Minimum Wages and Social Policies: Lessons from Developing Countries” (Cunningham 2007b) y “Job Creation in Latin America and the Caribbean” (Banco Mundial 2007) —así como la publicación del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (2006) *Good Jobs Wanted*, han investigado en detalle las concesiones que hay que hacer cuando se ofrecen protecciones generosas a algunos trabajadores posiblemente a costa de la exclusión de otros (véase también de Ferranti et al. 2001). Los salarios mínimos en la mayoría de los países no son sumamente vinculantes, pero en algunos —como en Colombia— parecen ser una fuerza profundamente segmentadora que amerita moderación. Los costos no salariales que pesan sobre los empleos formales en Brasil, Colombia y Perú parecen ser la causa de caídas considerables en el empleo formal. Más aún, la experiencia en los países de la OCDE sugiere que esas regulaciones tienen un impacto sumamente excluyente en los jóvenes que están tratando de encontrar empleos y quienes, en América Latina y el Caribe, constituyen la mayor parte de los asalariados informales involuntarios. La evidencia de un alto grado de integración de los sectores formal e informal en otros países de la región tampoco implica necesariamente que se apliquen códigos laborales satisfactorios. Los niveles generalmente muy altos de los costos de cesantía que se observan en América Latina, por ejemplo, pueden reducir sustancialmente la creación de empleos que resulta

del crecimiento sin necesariamente segmentar el mercado. Más aún, como sucede con los salarios mínimos, las reglamentaciones algunas veces pueden ser vinculantes en la práctica para el sector asalariado informal y pueden inhibir la creación de empleos allí.

En segundo lugar, la legislación puede crear incentivos para la informalidad voluntaria. El diseño de redes de protección social y de la legislación laboral tiene que considerar una perspectiva más integrada del mercado laboral, tomando en consideración el análisis de costo beneficio que muchos trabajadores y las empresas hacen para decidir si van a interactuar con las instituciones formales. Los elevados impuestos o contribuciones laborales que no corresponden a la valoración de los beneficios por parte de los trabajadores pueden hacer que decidan mantenerse fuera del sector formal. Las dificultades de combinar el trabajo con la atención de los hijos bajo contratos de trabajo formales rígidos hacen que las madres jóvenes opten por un trabajo informal independiente que les brinda mayor flexibilidad.

En tercer lugar, es probable que no se haya asignado la debida importancia al efecto de las instituciones del mercado laboral en el crecimiento de la productividad. La teoría y evidencia anecdótica sugieren que las restricciones excesivas a la reasignación o destrucción del empleo por una causa justa, u otras inflexibilidades inducidas por el gobierno o por los sindicatos, pueden tener el efecto de desincentivar la adopción de nuevas tecnologías, factor que explica hasta la mitad de las diferencias en los niveles de desarrollo económico. Y, tal como se muestra en este informe, el nivel de desarrollo económico es el determinante más importante de los niveles de informalidad observados.

En general, en muchos países el conjunto actual de regulaciones laborales, que suelen formularse con buenas intenciones pero que implican fuertes restricciones, no favorecen a los trabajadores ni a las empresas, y ambos podrían beneficiarse de una reforma sustancial. En particular, una real aplicación y cumplimiento más estricto de un código laboral rediseñado que combine redes de seguridad fortalecidas, medidas de protección para los trabajadores bien concebidas y representación de los trabajadores con la flexibilidad que las empresas necesitan para adaptarse en una economía mundial globalizada, tienen el potencial de ampliar el empleo formal y de reducir el escape del mismo. Simplemente hacer más estricta la aplicación de las leyes existentes, especialmente en el sector de la microempresa, en gran medida informal, tal vez sólo logre eliminar empleos

—muchos de los cuales, según muestran los capítulos de este informe son de una calidad comparable cuando se miden por el bienestar general del trabajador. En el otro extremo, tratar de reducir el peso de la legislación laboral creando clases especiales de contratos con menos protección puede resultar problemático. Cuando están bien diseñados, esos contratos tal vez ofrezcan cierta flexibilidad que ayuda a los jóvenes a ingresar al mercado. Sin embargo, a menudo pueden crear efectivamente un sector “formal”, paralelo no regulado que desplaza a la contratación formal. Esto puede generar una rotación del empleo más alta e incentivos menores para la capacitación y quizá contribuya a la cultura general de la informalidad. Disposiciones para acomodar los diversos costos no salariales a las circunstancias de las empresas más pequeñas y la flexibilidad en los planes de beneficios (tales como planes simplificados de salud/pensiones) pueden ofrecer una extensión del conjunto general de protecciones laborales sin perjuicio de la viabilidad de estas empresas. Horarios de trabajo más flexibles, o mayor disponibilidad de guarderías infantiles, mantendrían a más mujeres en el sector formal, aunque hay que tener cuidado para evitar que, como consecuencia de esas medidas, las empresas pudieran discriminar a las mujeres cuando están contratando personal. Por último, es necesario lograr el fortalecimiento institucional (dotación de personal, capacitación, asistencia técnica) de los ministerios del trabajo y la coordinación de los organismos públicos pertinentes (administración del seguro social, entidades de desarrollo empresarial, además de los consejos de competitividad), de tal manera que estos ministerios y entidades puedan asumir sus funciones cada vez más complejas de facilitar el aumento de la productividad laboral.

La informalidad disminuye considerablemente con la educación, en parte porque ésta aumenta el costo de oportunidad de ser independiente. Sin embargo, los sistemas de educación y capacitación de baja calidad en la región no sólo entorpecen el crecimiento necesario para generar empleos en el sector más moderno de la economía, sino que además reducen la adhesión de los trabajadores al sector formal. Más aún, la poca confianza que inspira la calidad de la educación, resultante de la ausencia de un sistema uniforme de certificación o acreditación, entorpece la entrada de los trabajadores jóvenes a los empleos formales. La superación de estas fallas, junto con una ampliación de los servicios de intermediación laboral, tal vez reduzca las asimetrías en la información que confrontan los trabajadores jóvenes. En el informe regional “Raising Student Learning in Latin America and the Carib-

bean: *The Challenge for the 21st Century*” (Vegas y Petrow 2007), se amplía el debate acerca de las reformas necesarias en este ámbito. El mejoramiento constante de las calificaciones de la fuerza laboral mediante la capacitación, en especial en las industrias que evolucionan rápidamente, es un elemento fundamental del sistema nacional de innovación, y es crucial para desarrollar las destrezas utilizadas en el sector moderno de la economía y para promover el aumento de la productividad. No obstante, los sistemas de capacitación de la región tienen que ser más competitivos y responder mejor a las exigencias del mercado.

En resumen, la tasa elevada de empleo informal en algunos casos refleja la segmentación clásica, pero en otros refleja sencillamente los altos costos y los beneficios limitados del empleo en el sector formal. Las reglamentaciones laborales tienen que permitir el aumento de la productividad en ambos sectores, a la vez que reconsiderar el diseño de los sistemas de regulaciones y de protección social que actualmente generan incentivos para que las empresas y las personas pasen al sector informal.

### **Reformulación de la protección social para incluir a todos los ciudadanos**

Para esta agenda es primordial la necesidad de reconsiderar y, en realidad, de reformular la política y los programas de protección social en gran parte de América Latina y el Caribe. El poco acceso a los instrumentos de gestión del riesgo, unido al diseño inadecuado de los planes de seguridad social, no favorece a los trabajadores y brinda incentivos para ser informal. Fundamentalmente, esto tal vez exija reflexionar sobre el modelo tradicional de protección social en el que la protección depende del contrato de trabajo. Se necesita un concepto más amplio de quién tiene acceso a los instrumentos básicos de gestión del riesgo —que esté fundamentado en asegurar la protección básica y el bienestar de los *ciudadanos* de los países y no sólo de los “trabajadores” como se ha definido de manera tradicional y limitada.

Apoyándose en la economía de los seguros, en este informe se esboza una perspectiva de largo plazo para la reforma de la protección social en la región.<sup>1</sup> En el caso de la atención de salud, debido a que los choques que “no están cubiertos” por los seguros médicos pueden imponer costos externos significativos a la sociedad, cabe abogar por el suministro de un paquete de cobertura esencial mínima directa, no vinculada con el contrato de trabajo y financiado a través de los impuestos generales. En el caso del asegura-

miento para la vejez, también puede abogarse por una cobertura esencial en forma de una pensión de prevención de la pobreza focalizada en los pobres como parte de un sistema de pensiones con pilares múltiples que incluya provisiones de ahorro individual para la jubilación. Los costos sociales asociados con la población que cae en la pobreza al llegar a la vejez crean una justificación clara para la gestión del riesgo destinada a suministrar un apoyo mínimo para la vejez no vinculado con el contrato de trabajo. No obstante, la elevada probabilidad de pérdida de ingresos en la vejez sugiere que los ahorros deberían desempeñar la función principal para reemplazar los ingresos durante la vejez.

Por diversas razones, incluidas las relacionadas con la capacidad fiscal e institucional, el proveer una cobertura esencial en materia de atención de salud y seguridad en la vejez, no vinculada al mercado laboral y financiada por impuestos generales, representa una agenda de largo plazo para muchos países de la región. Por lo tanto, es importante que los países orienten sus agendas de política de corto y mediano plazo de tal manera que sean congruentes —o al menos *no incongruentes*— con su perspectiva de largo plazo. Esto será crucial si los gobiernos de la región quieren asegurarse de que los objetivos de la política social —y en particular la gestión del riesgo social— estén bien alineados con los objetivos de mayor productividad y crecimiento.

Con esta finalidad, los gobiernos de la región que emprendan reformas graduales para mejorar la eficiencia de los programas existentes así como para crear mayor coherencia y compatibilidad en los incentivos de los programas lograrán mayores beneficios. Varios conjuntos de medidas pueden aportar mejoras en el corto plazo en el ámbito de la protección social, mientras los países avancen en la dirección de lograr cobertura esencial a largo plazo. Estas medidas incluyen iniciativas para mejorar las proporciones costo-beneficio de los programas en varias formas. En primer lugar, los paquetes de beneficios de la seguridad social, complejos y multidimensionales, deben separarse para concentrarlos en aumentar el acceso y la calidad de los programas con carácter de bien público (por ejemplo, atención de salud, seguridad en la vejez). En segundo lugar, deben hacerse esfuerzos para mejorar la calidad y los beneficios de los programas a través de reformas de la eficiencia en los sistemas de atención de salud y de pensiones del país. En tercer lugar, debe fortalecerse el diseño de los programas —por ejemplo, modificando los períodos excesivamente largos para tener derecho a una pensión, fomentando la posibilidad de trasladar los beneficios de un empleo a otro, elimi-

nando los pagos dobles al seguro de salud, y así sucesivamente— a fin de permitir una mayor movilidad del trabajador. Finalmente, las reglas, los requisitos de elegibilidad, y los niveles de beneficios a través de los programas e instituciones de la seguridad social y de la asistencia social deben hacerse coherentes y tomar incentivos compatibles. Estos tipos de medidas servirán de base para una protección social más eficaz para todos los ciudadanos y ayudarán a fortalecer la alineación de los objetivos de política socioeconómica.

***Mejorar las oportunidades para los trabajadores del sector formal a la vez que se reducen las barreras a la formalización de las empresas***

Como se sugiere en párrafos anteriores, el hecho de que pocas microempresas evolucionen desde entidades informales pequeñas a empresas formales grandes puede explicarse de dos formas complementarias. Por un lado, la presencia de costos de oportunidad bajos para ingresar al sector informal podría ser la causa ya que esto conduciría al predominio de empresas de baja productividad con pocas perspectivas de crecimiento y altas tasas de fracaso. En este contexto, los formuladores de políticas que desean reducir la informalidad deberían concentrarse no sólo en modificar los costos y los beneficios directos de la formalidad sino también en modificar las condiciones que aumenten la productividad del sector formal, entre ellas las medidas para mejorar el clima de inversión y las políticas orientadas a aumentar la acumulación de capital humano. Por otro lado, sin embargo, las barreras a la formalización pueden entorpecer el acceso de las microempresas a las tecnologías, los mercados y los servicios gubernamentales, y eso explicaría al menos parte de sus bajas tasas de crecimiento y de creación de empleos. En esta segunda interpretación, pueden lograrse reducciones en la informalidad y mejoras en el desempeño de las microempresas si se reducen las cargas legales a la formalización y llevando a la práctica programas de simplificación administrativa destinados a reducir los costos de transacción relacionados con la operación de empresas legítimas. En particular, los programas que facilitan el registro de las empresas —por ejemplo, mediante el uso de tecnologías a través del Internet y trámites que se hacen en un solo paso— deberían conducir a un aumento en las tasas de formalidad y a un mejor desempeño de las microempresas.

En la práctica, la evidencia existente para Brasil y México sugiere que los programas de simplificación admi-

nistrativa aumentan las tasas de registro de las empresas formales, con las consiguientes mejoras importantes en los ingresos y la capacidad de generación de empleos de las empresas correspondientes. Sin embargo, el número de empresas que se ven favorecidas es relativamente pequeño en comparación con el tamaño general del sector informal de la microempresa. Más aún, al menos en el caso de México, se observa que la mayoría de las empresas recién registradas ingresan al sector por primera vez —es decir, se trata de antiguos trabajadores asalariados que deciden abrir nuevas empresas formales— y no de empresas informales existentes que pasan a ser formales como resultado de la reducción en los costos de registro. En consecuencia, aunque los costos de entrada tal vez impidan a algunos empresarios abrir nuevos negocios formales, la evidencia disponible sugiere que el simple hecho de reducir las barreras administrativas al registro de las empresas tal vez no tenga un impacto considerable en los niveles agregados de informalidad. Este resultado no implica que esas intervenciones no sean importantes. En primer lugar, los costos más bajos de entrada inducen al menos a algunos empresarios a abrir nuevos negocios formales, y la mejora en su desempeño probablemente sea una justificación suficiente para las reformas correspondientes. En segundo lugar, el impacto de los programas de simplificación administrativa tal vez sea mayor si está acompañado por otras medidas complementarias destinadas bien sea a aumentar los beneficios potenciales de unirse al sector formal o a reducir los costos del cumplimiento de las leyes —más allá de la facilitación del registro de la empresa.

Con respecto a la primera alternativa, la evidencia reciente obtenida de programas asignados bajo experimentos aleatorios muestran retornos al capital relativamente elevados en las microempresas mexicanas muy pequeñas, y esto indica que pueden obtenerse aumentos considerables en el ingreso mediante medidas para aumentar el acceso de las empresas pequeñas a los créditos bancarios y otras formas de financiamiento externo. De igual manera, en principio, la formalidad puede hacerse más atractiva mejorando la prestación de servicios de desarrollo empresarial y de capacitación que están al alcance de las empresas formales, y facilitando el acceso a los mercados de productos a través de oportunidades de adquisiciones públicas y programas de desarrollo de proveedores con miras a aumentar los vínculos con empresas privadas más grandes. Otras maneras de que la formalidad sea más atractiva incluyen mejoras en la calidad de los servicios legales dis-

ponibles para las pequeñas empresas de forma tal que encuentren que es menos arriesgado extenderse más allá de los mercados locales, y creación de mecanismos para dar información a los empresarios que desean formalizar sus negocios (desde servicios de asesoramiento sobre impuestos y leyes, hasta información sobre los servicios financieros y no financieros que están a su alcance).

En cuanto a las medidas para reducir otros costos relacionados con el funcionamiento de empresas legítimas, los gobiernos deberían considerar la realización de revisiones integrales de las regulaciones con el objetivo de eliminar las exigencias burocráticas innecesarias y costosas. En este sentido, el desafío consiste en distinguir cuáles son las reglamentaciones pertinentes y cuáles son anacrónicas, así como en identificar las reglamentaciones que aumentan considerablemente el costo de operación de las empresas privadas y que no se justifican por intereses públicos legítimos como son la protección de la seguridad pública o del medio ambiente. Si estas reformas resultan exitosas, podrían ayudar a reducir la informalidad al aumentar la creación de empleos en el sector formal y reducir el incumplimiento de las reglamentaciones entre las empresas medianas y grandes registradas —por ejemplo, la evasión fiscal y de los pagos del seguro social. En realidad, aunque las diferencias entre los países en el tamaño del sector informal se explican principalmente por los niveles de desarrollo de cada país —que a su vez, dependen en parte de la calidad del gobierno y las instituciones— también hay evidencia de que, para ciertos niveles del ingreso per cápita, la informalidad tiende a ser más alta cuando las cargas regulatorias son más pesadas. Más aún, se observa que tienen importancia no sólo la cantidad sino la calidad de esas reglamentaciones, según lo ilustra el resultado de que las empresas donde los niveles de corrupción son más altos tienen mayor probabilidad de evadir el pago de impuestos y las contribuciones al seguro social. En ese contexto, los objetivos deberían ser eliminar las reglamentaciones innecesarias a la vez que se mejora su aplicación estricta y se simplifican los procesos administrativos para reducir el papeleo excesivo.

En general, parece que es necesario adoptar un enfoque más amplio e integrado a fin de cambiar los incentivos de una parte importante de las empresas informales para orientarlas hacia la formalidad. Un enfoque de este tipo probablemente tendría que combinar incentivos (tales como costos más bajos para ingresar al sector formal, servicios gubernamentales mejores y más eficientes, y mayor acceso a servicios prestados por el gobierno y el mercado para las

empresas formales) con sanciones (por ejemplo, aumento de la fiscalización estricta de las reglamentaciones y, por ende, del costo previsto de cometer una infracción). Sin embargo, la combinación adecuada de políticas probablemente variará entre los países y a lo largo del tiempo, dependiendo de la importancia relativa de los diversos determinantes de la informalidad. Más aún, las políticas destinadas a reducir la informalidad empresarial deben considerarse en conjunto con los problemas del mercado laboral y de la protección social asociados con la posibilidad de que grandes contingentes de trabajadores que anteriormente fueron informales pasen a otros segmentos del mercado laboral.

### **Política impositiva**

Según ya se ha mencionado, hasta en las empresas grandes es común que se subdeclaren las ventas e ingresos con fines de evadir las cargas impositivas, aunque el grado de cumplimiento y su relación con el tamaño de la empresa varían ampliamente entre los países. Para abordar con éxito esta dimensión de la informalidad, también hay necesidad de adoptar un enfoque integrado que conste tanto de sanciones como de incentivos.

En primer lugar, hay numerosas oportunidades para aplicar medidas que se encuentren en el “paradigma tradicional de vigilancia y sanciones” relacionado con el cumplimiento de las leyes impositivas. En la mayoría de los países, hacen falta mejoras en los tres aspectos principales de la administración fiscal: registro de los contribuyentes, auditoría y recaudación. El registro de los contribuyentes puede mejorarse utilizando la información de terceros (por ejemplo, referencias cruzadas entre declaración de impuestos, registros del seguro social y datos del sistema financiero) de manera más eficiente. Las auditorías pueden ser más eficaces mediante la adopción de las tecnologías modernas de auditoría, como ha ocurrido en Chile y en España. En la mayoría de los países es posible reducir los costos administrativos y de cumplimiento con las leyes impositivas, y al mismo tiempo aumentar la recaudación por medio de cambios en la estructura fiscal. Esto se puede lograr combinando reducciones en las tasas de impuestos marginales con la simplificación de las deducciones y la eliminación de exoneraciones y regímenes privilegiados que crean lagunas fiscales en los impuestos al valor agregado y a la propiedad. Las recaudaciones también pueden aumentarse facilitando los pagos a través del sistema bancario, apoyándose más en la retención en la fuente y aplicando sanciones por incumplimiento

moderadas pero con mayor frecuencia y coherencia. Por último, la penalización de ciertos delitos fiscales en combinación con un organismo de administración fiscal modernizado parece haber jugado una función clave, entre otros factores, en el éxito alcanzado por España a finales de los años setenta y ochenta en la reducción drástica de la evasión fiscal y, a la larga, en la duplicación de la proporción de ingresos fiscales con respecto al producto interno bruto.

En segundo lugar, las reformas también deben hacer hincapié en el “paradigma de servicio” con políticas para mejorar la función de la administración fiscal como facilitadora y proveedora de servicios a los ciudadanos-contribuyentes. La promoción de la educación del contribuyente y el desarrollo de servicios para que los contribuyentes presenten sus declaraciones y paguen los impuestos, la difusión de anuncios que vinculen a los impuestos con los servicios del gobierno, alicientes para el cumplimiento voluntario mediante la reducción de los costos del cumplimiento, simplificación de los impuestos y de su pago, y promoción de un “código de ética” del contribuyente —y del administrador de impuestos— han demostrado ser medidas complementarias útiles del paradigma de sanciones para aumentar el cumplimiento. En varios países, el uso de entidades de recaudación tributaria semiautónomas ha mejorado la administración fiscal con un enfoque de velar por el cumplimiento de las leyes impositivas más orientado al servicio al cliente.

El paradigma del servicio al cliente coincide exactamente con la perspectiva que enfatiza la función de las normas sociales en el cumplimiento de las leyes impositivas. La experiencia de otros países muestra que el compromiso de un gobierno de aplicar las leyes impositivas de manera estricta a la vez que facilita su cumplimiento por los contribuyentes puede tener un efecto importante en la cultura generalizada de incumplimiento que se encuentra en muchos países de la región. La revelación de información sobre el gasto público, así como la participación y la supervisión de los ciudadanos —es decir, dar “voz”— con respecto a la forma en que se invertirán los impuestos, también pueden ayudar a aumentar la confianza en el Estado y contribuir a otras normas sociales positivas de cumplimiento con el pago de los impuestos. A estos factores se les atribuye el éxito logrado en el acatamiento de las leyes fiscales (y en la recaudación) en Chile y en España, en especial a través del consenso generalizado entre los partidos políticos acerca de la necesidad de la reforma fiscal, del mejoramiento del sistema de gobierno democrático, y de mejoras sumamente visibles en los servicios sociales y otros servicios públicos.

### **Mejorar la eficacia y la legitimidad del Estado**

El mejoramiento de la calidad de la formulación de políticas por el Estado es un elemento de una agenda más amplia para reducir la cultura de la informalidad que también exige el aumento de la eficiencia, la justicia y la rendición de cuentas del Estado, tal como la perciben los ciudadanos. Un cambio de política particular (como por ejemplo, una aplicación más amplia y más estricta de leyes fiscales adecuadas y justas, así como de otras reglamentaciones) podría reducir la informalidad más de lo que cabría esperar de las elasticidades de comportamiento individuales si induce un cambio en la norma social del cumplimiento impositivo y reglamentario que a la vez permita al Estado mejorar el suministro de bienes y servicios públicos y hacer cumplir las leyes.

Al igual que sucede con la informalidad, la tarea de reforzar la legitimidad del Estado implica tanto incentivos como sanciones. Identificar el conjunto adecuado de incentivos para fomentar un sentido de mayor inclusión y capacidad de respuesta exige un análisis detallado de las circunstancias específicas de un país para detectar las “limitaciones vinculantes” cuya eliminación ocasionaría un cambio en la decisión de un gran número de empresas y trabajadores situados cerca de las tres fronteras entre formalidad e informalidad. Las sanciones adecuadas exigen técnicas modernas de fiscalización (por ejemplo, muchos países de América Latina y el Caribe todavía no han desarrollado sistemas adecuados de auditoría fiscal como los que se utilizan comúnmente en los países de la OCDE), decisión política y la aplicación estricta de las leyes y reglamentos de manera que sean percibidos como justos.

Una vez más, para mejorar la legitimidad del Estado por medio de políticas y programas públicos más equitativos, es necesario considerar cuidadosamente los incentivos o desincentivos a la formalidad generados por los programas del gobierno. Una mayor inclusión o un contrato social más participativo tal vez no reduzcan por sí mismos la informalidad. Los intentos loables de algunos países por ampliar la protección social gratuita a los trabajadores informales, realizados sin reformar los sistemas de seguridad social mal diseñados que gravan a muchos de sus contribuyentes formales, sin proponérselo han reforzado los incentivos perversos que en realidad podrían conducir a niveles más altos de informalidad. Así, el aumento de la informalidad en las zonas metropolitanas de Brasil y Colombia resulta en parte de políticas bien intencionadas que surgen de los ejercicios constitucionales que se esforzaron por ser más incluyentes. En conse-

cuencia, por bien intencionadas o incluyentes que sean las políticas, deben estar bien diseñadas. El Estado incluyente debe ser también un Estado competente.

## La informalidad y la agenda del desarrollo

La informalidad refleja subdesarrollo. En este informe se procura desentrañar algunas de las interacciones y direcciones de la causalidad entre el fenómeno de la informalidad y el desarrollo. La evidencia existente indica que, en parte, la informalidad es simplemente una etapa del proceso de desarrollo: la microempresa que se encuentra en todas partes refleja las opciones no atractivas en un sector moderno pequeño y la dependencia tradicional de la familia y la comunidad. Sin embargo, también hay evidencia que sugiere que, en parte, la informalidad es una voz de alerta —el síntoma de políticas inadecuadas y, más profundamente, una falta de confianza en el Estado y quizás en nuestros conciudadanos. Para volver a Hirschman, al encontrarse sin voz en el Estado y ante su falta de relevancia, los latinoamericanos se van con sus asuntos a otra parte; y, al hacerlo, socavan todavía más las perspectivas de crecimiento de la región. Por lo tanto, superar las causas de la elevada informalidad es parte integral de la agenda más amplia del desarrollo de la región.

## Nota

1. Véase de Ferranti et al. (2000) que presenta una aplicación anterior de la economía de los seguros en la región.

## Referencias

- Bosch, M., y W. F. Maloney. 2006. "Gross Worker Flows in the Presence of Informal Labor Markets. Evidence from Mexico, 1987–2002." Policy Research Working Paper 3833, Banco Mundial, Washington, DC.
- Cunningham, W. 2007. "Life Trajectories of Latin American Workers." Fotocopia. Banco Mundial, Washington, DC.
- . 2007. "Minimum Wages and Social Policies: Lessons from Developing Countries." Fotocopia. Banco Mundial, Washington, DC.
- de Ferranti, D., G. Perry, F. Ferreira, y M. Walton. 2004. *Inequality in Latin America and the Caribbean: Breaking with History?* Washington, DC: Banco Mundial.
- de Ferranti, D., G. Perry, I. Gill, J. L. Guasch, W. F. Maloney, C. Sánchez-Páramo, y N. Schady. 2003. *Closing the Gap in Education and Technology*. Washington, DC: Banco Mundial.
- de Ferranti, D., G. Perry, I. Gill, L. Servén, F. Ferreira, W. F. Maloney, y M. Rama. 2000. *Securing Our Future in the Global Economy*. Washington, DC: Banco Mundial.
- de Ferranti, D., G. Perry, D. Lederman, y W. F. Maloney. 2001. *From Natural Resources to the Knowledge Economy*. Washington, DC: Banco Mundial.
- De Soto, H. 1989. *The Other Path*. New York: Basic Books.
- Evans, D. S., y L. S. Leighton, 1989. "Some Empirical Aspects of Entrepreneurship." *American Economic Review* 79 (3): 519–35.
- Fajnzylber, P., W. F. Maloney, y G. V. Montes Rojas. 2006. "Microenterprise Dynamics in Developing Countries: How Similar Are They to Those in the Industrialized World? Evidence from Mexico." *World Bank Economic Review* 20 (3): 389–419.
- Gasparini, L., and L. Tornarolli. 2006. "Labor Informality in Latin America and the Caribbean: Patterns and Trends from Household Survey Microdata." Fotocopia. Banco Mundial, Washington, DC.
- Gill, I., T. Packard, and J. Yermo. 2004. *Keeping the Promise of Old Age Income Security in Latin America*. Washington, DC: Banco Mundial.
- Hirschman, A. O. 1970. *Exit, Voice, and Loyalty: Responses to Decline in Firms, Organizations, and States*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- . 1971. *A Bias for Hope*. New Haven, CT: Yale University Press.
- . 1981. *Essays in Trespassing. Economics to Politics and Beyond*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- BID (Banco Interamericano de Desarrollo). 2006. *Good Jobs Wanted: Labor Markets in Latin America*. Washington, DC.
- Loayza, N., y J. Rigolini. 2007. "Informality Trends and Cycles." Policy Research Working Paper 4078, Banco Mundial, Washington, DC.
- Perry, G., O. Arias, J. H. Lopez, W. F. Maloney, and L. Servén. 2006. *Poverty Reduction and Growth: Virtuous and Vicious Circles*. Washington, DC: Banco Mundial.
- Rofman, R., y L. Lucchetti. 2006. "Pension Systems in Latin America: Concepts and Measurements of Coverage." Social Protection Discussion Paper 0616, Banco Mundial, Washington, DC.
- Vegas, E., and J. Petrow. 2007. "Raising Student Learning in Latin America: The Challenge for the 21st Century." Banco Mundial, Washington, DC.
- Banco Mundial. 2006. *World Development Indicators*. Washington, DC.
- . 2007. *Job Creation in Latin America and the Caribbean*. Fotocopia. Washington, DC.