



◆ Informalidad laboral: ¿Qué hemos aprendido y qué falta?

En un estudio reciente Sánchez (2011) hacía referencia al crecimiento exponencial del mototaxismo en Sincelejo. En su descripción el autor mostraba que no solo era el principal medio de transporte público de la región, sino que el 40% de su fuerza laboral estaba dedicado a esa actividad. La falta de regulación, dice el estudio, permitió un crecimiento exponencial del mototaxismo, que además había generado encadenamientos con otras ramas, como talleres de reparación, distribuidores, conductores, ensambladores, usuarios, etc.

Según Sánchez (2011), un mototaxista propietario en Sincelejo obtenía un ingreso neto de 1,6 veces el salario mínimo legal. Pese a que los no propietarios reportan ingresos netos similares al salario mínimo, el autor reporta que entre los mototaxistas encuestados, solo el 53% era propietario, lo cual sugiere que el acceso al sistema financiero era limitado o nulo, lo que le dificultaba financiar el capital del negocio (i. e.: la moto). Añade la investigación que los bachilleres son quienes en su mayoría se dedican a esta actividad y presenta evidencia de que el sistema de protección del país genera incentivos para trabajar en el sector informal: contar con ayudas del Gobierno o asistencia social aumenta la probabilidad de ser mototaxista en 10 puntos porcentuales (pp).

Este caso ilustra una situación típica de informalidad cuyas características, causas y consecuencias, han sido una preocupación permanente para el Banco de la República. Y lo ha sido debido a las consecuencias no solo presentes sino futuras que puede tener un fenómeno tan arraigado en la economía colombiana como la informalidad.

La productividad total de los factores (PTF)¹, uno de los principales motores del crecimiento de largo plazo de una economía², está estrechamente relacionada

¹ La PTF se entiende como la efectividad en el uso de los factores de producción.

² Entre las explicaciones al crecimiento de largo plazo también se incluyen la acumulación de capital físico y humano, la innovación o adopción de nuevas tecnologías, el intercambio comercial, el desarrollo y fortalecimiento de instituciones políticas y económicas, entre los más relevantes.

con el tamaño y dinámica del sector formal: de ahí la importancia de analizar la informalidad. Aunque entre los economistas no existe unanimidad sobre la definición de la informalidad³, sí coinciden en que su tamaño sintetiza el funcionamiento del sistema productivo y del mercado laboral de un país, y en que un tamaño desproporcionado de aquella puede afectar la acumulación de conocimiento y la capacidad de innovación de una economía (Banco de la República, 2015).

Estudios recientes han sugerido un estancamiento del crecimiento de la PTF en Colombia en las últimas décadas⁴. Coincidiendo con ello, el tamaño del sector informal en Colombia creció durante la segunda mitad de los años noventa, revirtiendo tal tendencia en algunos puntos porcentuales en los últimos años.

Entre las principales consecuencias de la informalidad se han identificado la menor acumulación de capital y, por consiguiente, el bajo nivel de capital por trabajador; la baja protección laboral; la menor acumulación de conocimiento, dada la alta tasa de nacimiento y desaparición de empresas; los menores incentivos para adelantar programas de investigación y desarrollo; el poco acceso al sector financiero y la menor generación de ingresos fiscales, entre otras (Banco de la República, 2015)⁵.

Esta nota presenta una revisión parcial de la literatura relacionada con la informalidad del mercado laboral colombiano y, en alguna medida, relaciona también la otra cara de la moneda: la informalidad empresarial. Se hace énfasis en los estudios realizados por el Banco de la República (aunque no exclusivamente), con el propósito de sintetizar lo que hemos aprendido al respecto y lo que nos falta por aprender.

El documento se desarrolla en cinco secciones, en las que se expone el tamaño de la informalidad de acuerdo con las definiciones más utilizadas, las características de los trabajadores informales, los factores determinantes de la informalidad, su relación con la actividad económica y sus consecuencias. Finalmente, el documento termina con algunas recomendaciones y consideraciones.

◆ 1. Definición y tamaño del mercado laboral informal

El tamaño del sector informal varía dependiendo de la definición utilizada, aunque todas las aproximaciones tienen como propósito identificar uno de los principales obstáculos al crecimiento de largo plazo de una economía.

Desde un punto de vista legal, el trabajo informal está asociado con el ejercicio de actividades productivas legales que no cumplen con las normas regulatorias concentradas en el Código Sustantivo del Trabajo. Esta definición tan amplia de informalidad laboral hace difícil su medición, ya que no es necesario incumplir con todas

³ Existen tres grandes líneas conceptuales para entender la informalidad: dual, neoliberal o legalista y estructural (Goñi, 2013: 35-36). Cada una de ellas incorpora además algunas causas para la existencia del fenómeno.

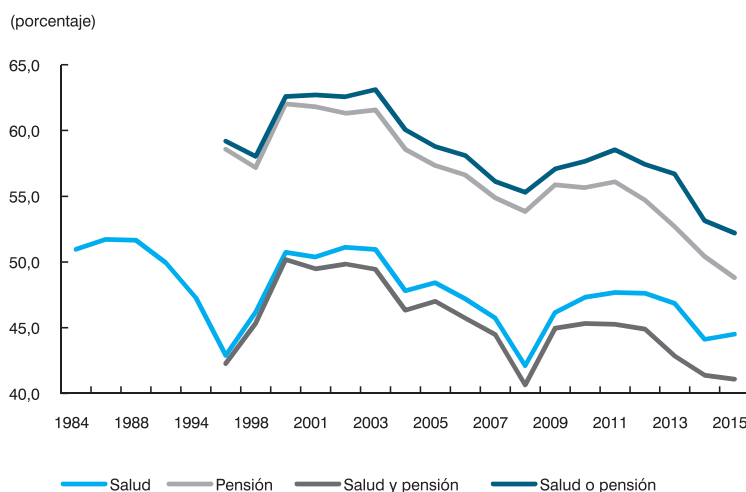
⁴ Para el período 1955-1979 Cárdenas (2007: 223, Tabla 3) estima una contribución de la productividad al crecimiento del PIB per cápita de 1,05%, mientras que para el período 2000-2005 la estima en -0,06%. El Consejo Privado de Competitividad (2007: 11) sostiene que el índice de productividad multifactorial pasó de 126, aproximadamente, a 143,7 entre 1970 y 2007, lo cual resulta en un crecimiento anual promedio de 0,31% de la productividad total de los factores.

⁵ Además para Goñi (2013: 3), “una alta informalidad dreña el crecimiento económico, mengua la productividad, afecta las escalas de producción de las firmas, retrasa la absorción y creación de nuevas tecnologías, erosiona la base impositiva y limita las políticas redistributivas a la vez que afecta el sistema de seguridad social”.

las normas para ser informal. En tal sentido, aquí se asume que son informales los trabajadores que no contribuyen con el sistema de seguridad social o aquellos que reciben un pago inferior al salario mínimo o quienes laboran un número de horas mayor que las establecidas legalmente (OIT, 1972; Castells, Portes y Benton, 1989). Por tal razón, la medición de la informalidad no es una tarea fácil, de forma que debe estimarse de diferentes maneras, algunas de ellas más precisas que otras.

De acuerdo con la definición regulatoria de informalidad laboral, Bernal (2009) sugiere que las contribuciones a la seguridad social y otros beneficios laborales, así como la existencia de un contrato formal, verbal o escrito, son algunos de los elementos que determinan si un trabajador es formal o no⁶. El contrato de trabajo está, a su vez, asociado con el carácter salarial del empleado, que también se utiliza para definir la informalidad. El Gráfico 1 muestra la evolución de la proporción de informales en el total de ocupados cuando la informalidad se considera a partir de las contribuciones a salud, pensiones, o ambas. Aunque la tendencia ha sido a la baja, al cierre de 2015, cerca del 53% de los ocupados no realizaba alguna de las contribuciones a salud o a pensiones.

Gráfico 1
Proporción de informalidad (informales/población ocupada)
en siete ciudades, 1984-2015

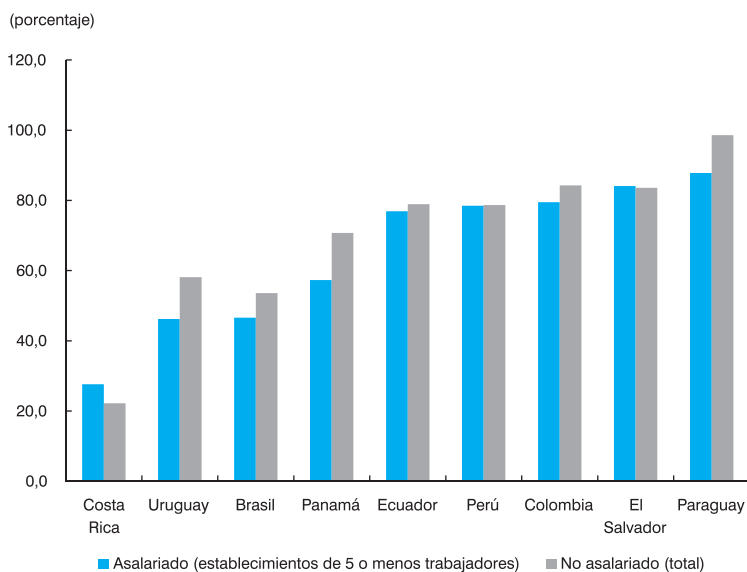


Nota: los datos corresponden a junio de cada año.
El dominio de siete principales ciudades lo conforman: Bogotá, Medellín, Cali,
Barranquilla, Bucaramanga, Manizales y Pasto.
Fuente: DANE; cálculos del Banco de la República.

⁶ Mondragón, Peña y Wills (2013) definen el sector informal como aquel constituido por trabajadores que no contribuyen con la seguridad social o que devengan salarios inferiores al mínimo. Esto corresponde al 50% de la población ocupada del país, aproximadamente.

De acuerdo con el Gráfico 2, Colombia se encuentra entre los países de la región que presentan las más altas tasas de empleo informal en las categorías consideradas, según la proporción de ocupados con falta de protección en pensiones; aunque solo es superado por El Salvador y Paraguay. Esto señala una serie de diferencias importantes en el sistema productivo y en el mercado laboral local, en contraste con el promedio de la región.

Gráfico 2
Población ocupada urbana sin protección en pensiones, 2014



Fuente: OIT (2015: 115-133)

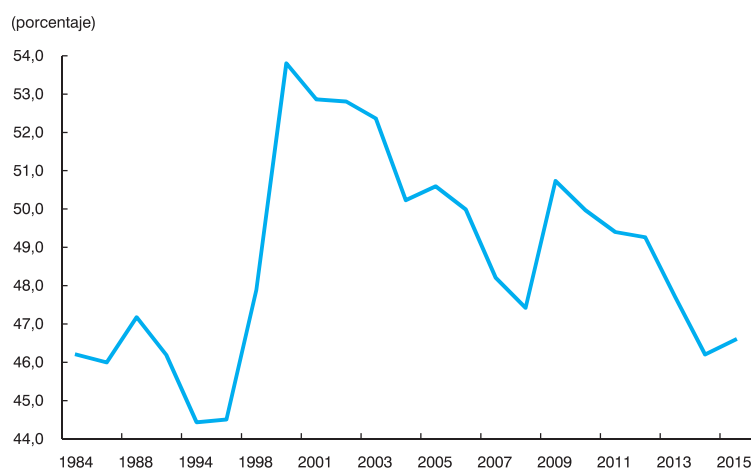
Según esta definición regulatoria, Galvis (2012) reporta que la mayor informalidad se presenta en ciudades distintas a Bogotá, Cali, Medellín y Bucaramanga. De las veintitrés principales ciudades, Riohacha, Florencia y Valledupar presentan una proporción de informales cercana al 80%, cifra que contrasta con las observadas en ciudades del interior como Medellín, Manizales y Bogotá, donde la proporción de informales se encuentra entre 50% y 60%. El Pacífico (sin el Valle del Cauca) es una de las regiones que reporta usualmente altas proporciones de trabajadores que no cotizan a salud o a pensiones (Galvis y Pérez, 2015). Con datos del censo poblacional de 2005, Galvis y Pérez (2015) muestran que la mayor proporción de no cotizantes se concentra en la periferia del país. Esto coincide con la estructura de desarrollo centro-periferia, según la cual el crecimiento económico y los menores niveles de pobreza ocurren en regiones del interior, en contraste con las periferias caracterizadas por menor desarrollo, menores niveles de calidad de vida y, de forma concomitante, menores oportunidades laborales.

Una segunda manera de medir la informalidad es la utilizada por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), la cual está conformada

por empleados y obreros en establecimientos de hasta cinco personas (diez personas hasta el año 2009) en todas sus sucursales, incluyendo al patrón o empleador (DANE, 2009). A estas personas se suman los trabajadores familiares y no familiares sin remuneración, empleados domésticos, trabajadores por cuenta propia (a excepción de los independientes que tienen un título profesional) y patrones o empleadores (se excluyen obreros o empleados del Gobierno). El Gráfico 3 muestra la proporción de informalidad según esta medida en las últimas tres décadas, la cual ha oscilado entre 44% y 54%. Llama la atención el salto que, según esta medida de informalidad, se presentó entre 1996 y 2002⁷, mucho mayor que con la medida regulatoria utilizada antes.

El Banco de la República (2015) estimó que en junio de 2015 el empleo informal en las veintitrés principales ciudades del país⁸ se situó en 49,8%, conformado en especial por trabajadores cuenta propia, obreros y, en menor medida, por el conjunto de empleados domésticos, patrones o empleadores, trabajadores sin remuneración, etc.

Gráfico 3
Proporción de ocupados en establecimientos de hasta cinco trabajadores
(informales/población ocupada) en siete ciudades, 1984-2015



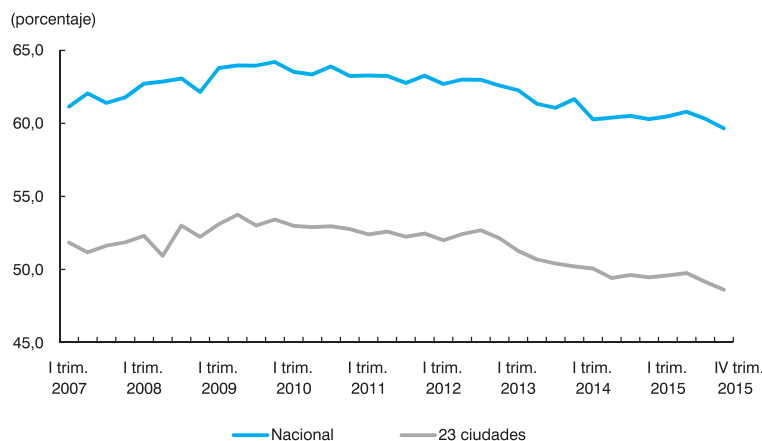
Nota: los datos corresponden a junio de cada año.
Fuente: DANE; cálculos del Banco de la República.

Como se señaló, la proporción de trabajadores informales se distribuye de manera heterogénea en las zonas urbanas. Ahora, en las zonas rurales la proporción de informales es más alta. El Gráfico 4 presenta los trabajadores informales como

⁷ En relación con el tamaño de la firma, Medina *et al.* (2013) estiman que, de los ocupados en establecimientos de hasta cinco trabajadores, el 60% labora en establecimientos de un solo trabajador.

⁸ Las veintitrés ciudades y áreas metropolitanas consideradas por el DANE son: Armenia, Barranquilla, Bogotá, Bucaramanga, Cali, Cartagena, Cúcuta, Florencia, Ibagué, Manizales, Medellín, Montería, Neiva, Pasto, Pereira, Popayán, Quibdó, Riohacha, Santa Marta, Sincelejo, Tunja, Valledupar y Villavicencio.

Gráfico 4
 Proporción de ocupados en establecimientos de hasta cinco trabajadores
 (informales/población ocupada)



Nota: datos trimestrales; series desestacionalizadas.
 Fuente: DANE; cálculos del Banco de la República.

proporción de los ocupados en el área urbana (i. e.: veintitrés ciudades), en contraste con el total nacional agregado, que incluye las zonas rurales.

Utilizando la definición de informalidad por tamaño del establecimiento, Galvis (2012) encuentra que Florencia, Sincelejo y Montería son las ciudades cuya proporción de informales supera el 70%⁹, número que contrasta con Medellín, Bogotá y Tunja, donde la proporción de trabajadores empleados en establecimientos de hasta cinco trabajadores oscila alrededor de 50%¹⁰.

Con datos de junio de 2015 de la *Gran encuesta integrada de hogares* del DANE para veintitrés ciudades, el Banco de la República (2015) estimó que solo una quinta parte de la proporción de informales eran asalariados, en contraste con el 84% de los trabajadores formales. Por posición ocupacional, Galvis y Pérez (2015) muestran que en el Pacífico la informalidad de los trabajadores del sector privado es cercana a 30%, en claro contraste con los empleados domésticos y cuenta propia, de los cuales un 90% se encuentran en la informalidad. Evidencia reciente sugiere que los informales son trabajadores jóvenes, en su mayoría mujeres (Galvis, 2012; Flórez, 2002), sobrerrepresentados en niveles educativos bajos (básica secundaria o primaria), agrupados en bajos niveles de ingreso y que laboran en empresas pequeñas (Galvis, 2012).

◆ 2. Causas de la informalidad laboral

Entre las causas del tamaño del sector informal se encuentran factores tanto estructurales como de corto plazo. Los primeros se han agrupado de manera gruesa en lo

⁹ Las cifras ubican a Florencia, según ambas definiciones, entre las ciudades con mayor informalidad del país.

¹⁰ Dichas ciudades, además de presentar la menor informalidad, son, con Manizales, el grupo con menor combinación informalidad-desempleo (Banco de la República, 2015).

que se denomina estructura de incentivos, mientras que los segundos hacen referencia al comportamiento contracíclico de la informalidad.

Determinantes estructurales

La estructura de incentivos generada por la regulación y por el grado de cumplimiento de la ley determina que, de manera racional, la informalidad es una decisión óptima tanto de firmas como de hogares (Banco de la República, 2006). Factores como la fracción de las normas que pueden evadirse fácilmente así como las barreras de entrada que enfrentan las firmas en el sector formal (por ejemplo, altos impuestos) o bajos niveles de productividad (especialmente de empresas pequeñas), generan incentivos para ser un trabajador informal (Banco de la República, 2006).

En ese sentido, una primera razón para la existencia de la informalidad son los impuestos a la renta laboral. Esto reduce el salario esperado en el sector formal, lo que impulsa a trasladarse al sector informal, donde los ingresos laborales están exentos de dichos gravámenes. Tomemos el caso de la fracción de los costos no salariales asumida por el trabajador: esta es interiorizada por él como un impuesto a su ingreso laboral. En esa línea, Lora y Fajardo (2012) encuentra que esa es la respuesta de los trabajadores cuando la contribución no tiene un beneficio directo para quien la realiza. En este sentido, los costos no salariales disminuyen el salario real percibido por los trabajadores y, por consiguiente, su participación en el sector formal.

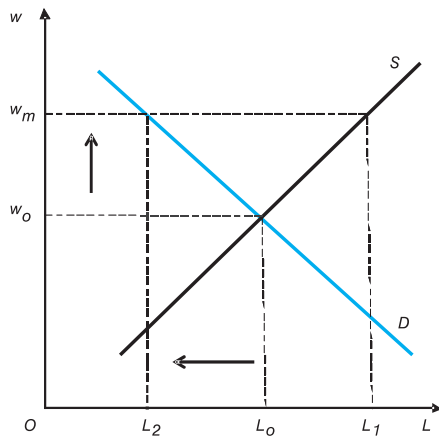
Otra causa de la informalidad en Colombia resulta de observar en conjunto una institución como el salario mínimo y la baja productividad de la mano de obra. Para explicar este argumento con mayor facilidad supongamos que existe un mercado de trabajo donde hay dos sectores: uno cobijado por normas (el sector formal) y otro no cubierto por las mismas (Diagrama 1)¹¹. Los niveles de contratación y de salario de equilibrio (L_o , w_o) en el sector formal se determinan por la interacción de la oferta (curva S) y la demanda de trabajo (curva D); sin embargo, la introducción de un salario mínimo (w_m) por encima del salario de equilibrio (w_o) reduce el nivel de contratación de L_o a L_2 , pese a que un número mayor de personas (L_1) estarían dispuestas a trabajar a ese salario. Con ese nivel de salario mínimo, solo aquellos que tengan una productividad laboral superior a w_m , sobre la curva de demanda, serán contratados en el sector formal. En este caso, ese número de ocupados está dado por la magnitud de O a L_2 . Cuanto más alto sea el salario mínimo menor será el número de personas contratadas en el sector formal. Las personas desalojadas de este sector pasarán al sector informal, aumentando la oferta (pasa de $S_{i,0}$ a $S_{i,1}$) y trayendo como consecuencia la caída de su ingreso laboral. De igual manera, habrá personas desempleadas mientras hacen el tránsito de un sector al otro.

Acorde con el argumento, si el salario mínimo sumado a los costos no salariales cubiertos por el empleador excede la productividad del trabajador (como ocurre con los trabajadores de L_2 en adelante), la cual depende de variables relacionadas con el capital humano (como educación o adiestramiento y experiencia), entonces podríamos estar observando un desplazamiento de trabajadores hacia el sector informal (en la magnitud L_o a L_2), como lo sugiere la teoría presentada en el Diagrama 1.

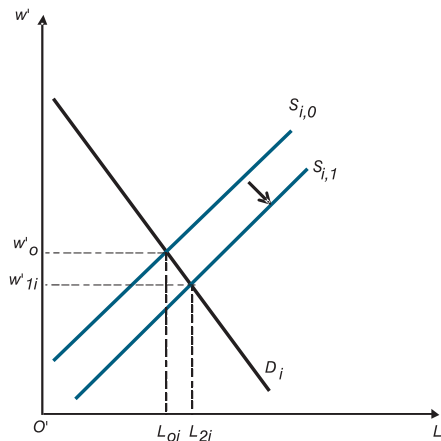
¹¹ Concepto introducido por Finis Welch (1974).

Diagrama 1
Mercado de trabajo y sectores formal e informal

A. Sector formal



B. Sector informal



Fuente: Arango y Hamann (2013), con base en Finis Welch (1974).

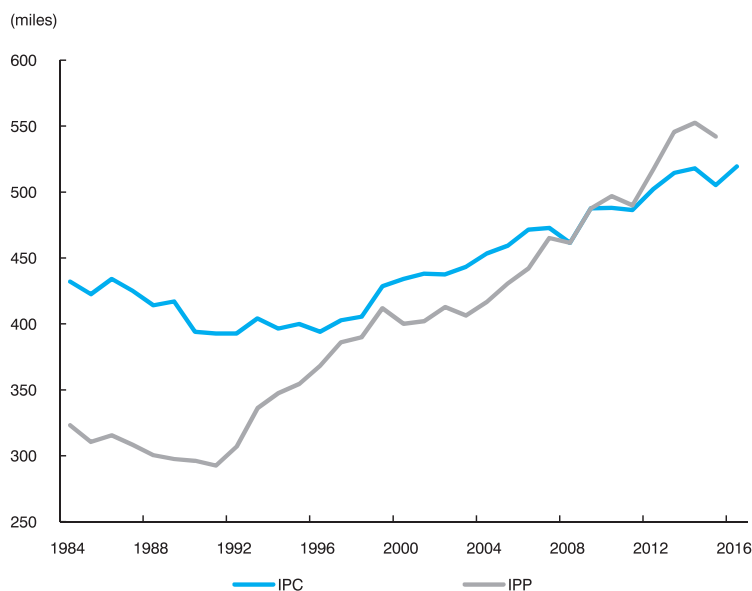
El Gráfico 5 muestra que desde 1990 se ha registrado un incremento sustancial en el salario mínimo real (variación que es usada para estimar el efecto causal), así como importantes cambios en los costos laborales no salariales por los aportes a salud y pensiones, cesantías, vacaciones, auxilio de transporte, primas y aportes parafiscales, categoría en la cual se agrupan los pagos a las cajas de compensación familiar (4% del valor de la nómina), al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF: 3%) y al Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA, 2%)¹². El Gráfico 6 muestra que los trabajadores sin educación superior como proporción de los ocupados (formales e informales, según el caso) han disminuido en los últimos años, lo que sugiere la mayor presencia de trabajadores educados en el agregado de la ocupación. Sin embargo, llama la atención tres hechos: 1) que la proporción de ocupados sin educación superior (personas de baja productividad) es mucho mayor en el sector informal; 2) que dicha proporción ha caído más rápidamente en el sector formal de las zonas urbanas (veintitrés ciudades), y 3) que en el último año los ocupados sin educación superior han aumentado en las veintitrés ciudades.

Mondragón, Peña y Wills (2013), entre otros investigadores, han evaluado el efecto del salario mínimo y de los costos no salariales en el sector informal. Según su estudio, el incremento del salario mínimo real de finales de los años noventa y la falta de ajuste del empleo formal al ciclo económico produjeron un efecto adverso sobre toda la distribución de salarios, con efectos heterogéneos entre los sectores formal e informal. Este resultado coincide con la afirmación de López (2013), quien concluye que los aumentos del salario mínimo conducen a una mayor evasión del

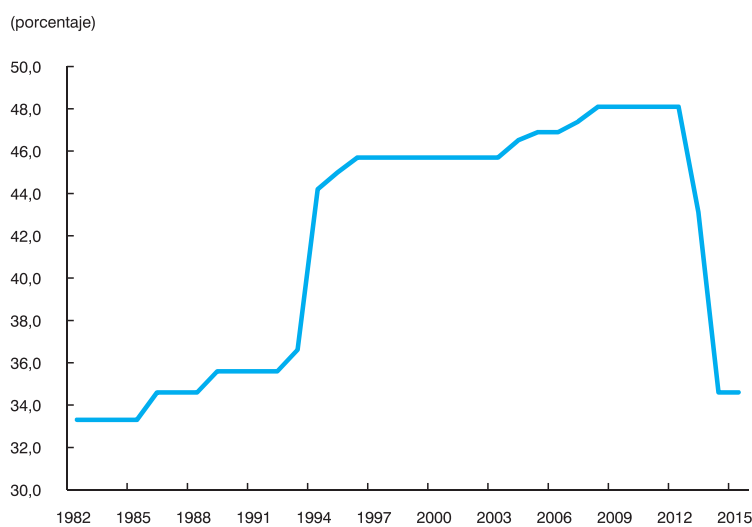
¹² La Ley 1607 de 2012 o de reforma tributaria eliminó los aportes parafiscales al SENA e ICBF (5% del salario básico). La ley también eliminó la contribución de salud a cargo del empleador (8,5% del salario básico), reemplazando los ingresos fiscales reducidos con la anterior medida por el impuesto de contribución empresarial para la equidad (CREE: 8% sobre la renta).

Gráfico 5
Salario mínimo mensual real y costos no salariales directos a cargo del empleador como porcentaje del salario

A. Salario mínimo



B. Costos no salariales



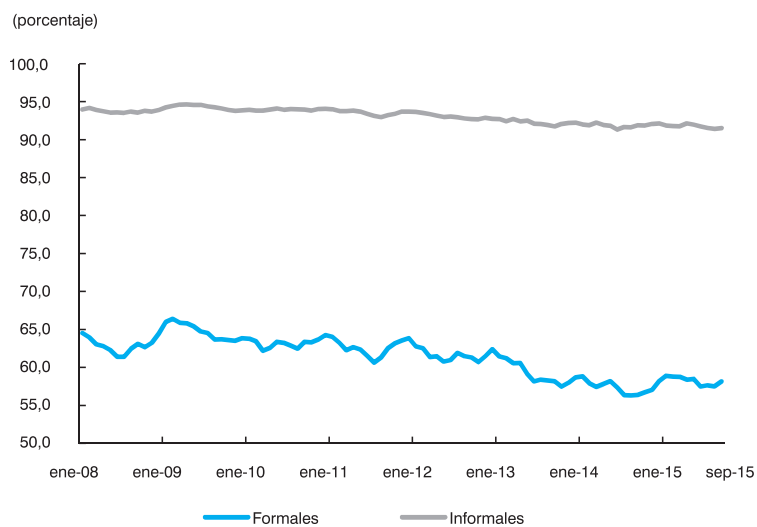
Fuentes: DANE y ANIF (junio 2015); cálculos del Banco de la República.

mismo, al afirmar incluso que “el nivel del salario mínimo no está ayudando a los más pobres”.

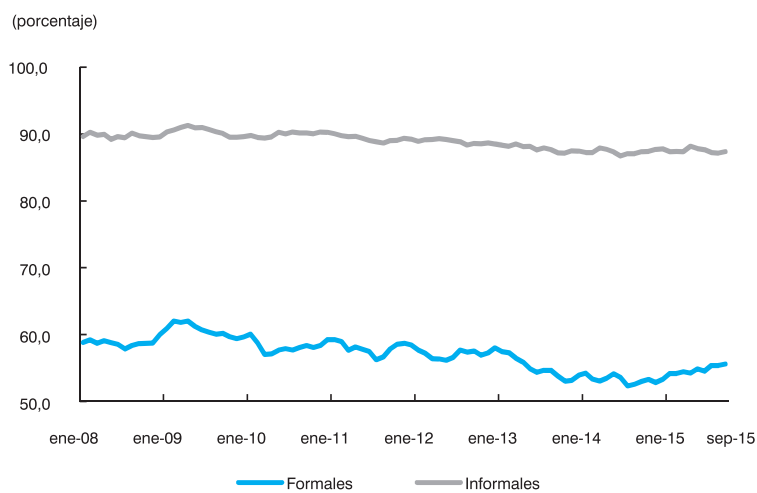
El efecto de los costos no salariales en el sector formal fue evaluado también por Kugler y Kugler (2009), quienes encuentran que un aumento de 10% en ellos

Gráfico 6
 Proporción de ocupados sin educación superior (ene-2008 a sep-2015)

A. Nacional



B. 23 ciudades



Nota: trimestre móvil.

Nota: proporción de ocupados formales sin educación superior/ocupados formales, y proporción de ocupados informales sin educación superior/ocupados informales.

Fuente: DANE; cálculos del Banco de la República.

reduce los salarios formales entre 1,4% y 2,3% y el empleo formal entre 4% y 5%. La reducción en el empleo ocurre, en parte, por la imposibilidad de trasladar en su totalidad el mayor costo no salarial de los empleadores a los empleados. En relación con los cambios en los costos no salariales, Mondragón, Peña y Wills (2013) encuentran que su aumento reduce los salarios de todos los trabajadores que permanecen en el sector formal: por un incremento de 10 pp, como el introducido por la Ley 100 de 1993, los salarios del sector formal se reducen entre 0,05% y 0,07%, proporción que es inferior a la afectada de manera negativa en el sector informal.

Una causa adicional de la informalidad laboral tiene que ver con el sistema de protección social en salud, que busca apoyar a la población más vulnerable con el fin de suplir sus necesidades básicas de nutrición, salud, educación, pensión, etc. Si bien el propósito de estas intervenciones está plenamente justificado, su diseño puede estar ampliando el sector informal en el mercado laboral. En efecto, el sistema otorga una serie de beneficios desvinculados de las contribuciones individuales, los cuales generan situaciones de riesgo moral en los trabajadores. De acuerdo con Perry *et al.* (2007), este diseño proporciona una ventaja neta al “escape” de la contribución por parte de trabajadores poco calificados, quienes verían reducido su salario y su consumo a cambio de un beneficio en salud que, sin contribuir, ya se recibe.

Sobre los posibles efectos perversos de esta intervención en el mercado laboral, Camacho, Conover y Hoyos (2013) encuentran que el empleo informal se habría incrementado un 4% en el país por cuenta del régimen subsidiado en salud, además de aumentar el gasto en salud del Gobierno en cerca de un 11%. Este efecto también se encontró en México, donde el Seguro Popular llevó a un desplazamiento del empleo formal por informal, según Bosch y Campos-Vásquez (2010).

Otra causa de la informalidad estructural está asociada con los costos de despido bajo la hipótesis de que cuanto mayores sean estos, menor va a ser la contratación formal. Kugler (1999) estudió el efecto de los menores costos de despido introducidos por la reforma laboral de 1990. El estudio muestra cómo su reducción contribuyó con un aumento de 1% en las tasas de entrada y salida desde y hacia el desempleo, lo que generó un efecto neto de reducción del desempleo de 0,3 pp, así como una recomposición importante del empleo entre el sector formal e informal, en favor del formal. Una conclusión similar relacionada con incrementos en el empleo formal fue reportada por Núñez (2005), luego de la reforma laboral de 2002, la cual reducía también los costos de despido.

De acuerdo con Calderón y Marinescu (2012), la reforma que trajo la introducción de un sistema común de pagos a la seguridad social (Planilla Integrada de Liquidación de Aportes: PILA) también contribuyó a aumentar la proporción de empleo informal. Antes de la reforma los trabajadores independientes podían elegir contribuir únicamente a salud gracias a la existencia de sistemas de pago independientes. Después de la reforma, y con la unificación del sistema, dichos trabajadores dejaron de contribuir tanto a salud como a pensiones. Por su parte, los empleados de pequeñas empresas empezaron a contribuir a ambos beneficios, aumentando su tasa de formalización laboral (Calderón y Marinescu, 2012).

Existen otras causas de la informalidad laboral sobre las cuales se tiene menos evidencia y, por tanto, se requieren estudios adicionales que orienten su conocimiento. Estas se refieren a los altos costos relativos de la educación, sus retornos esperados y los costos efectivos de la búsqueda de empleo.

Determinantes no estructurales

El ciclo económico explica parte de las variaciones del empleo informal, cuyo comportamiento contracíclico ha sido documentado (Flórez, 2002; López 2013). Una de las razones de dicho comportamiento se encuentra, de nuevo, en la existencia de rigideces nominales y reales de los salarios. El Gráfico 5 permite explicar la situación. Ante una crisis de la demanda agregada, la curva de demanda de trabajo D se moverá hacia la izquierda y hacia abajo (hasta D_1): con salarios rígidos a la baja, un número de trabajadores del sector formal se verá abocado al desempleo y otro a ocupaciones en el sector informal, lo cual es compatible con un movimiento hacia abajo y hacia la derecha de la curva de oferta de trabajo en el sector informal hasta $S_{i,2}$. En estas circunstancias, el empleo en el sector formal será menor, L_3 , al igual que el ingreso laboral en el informal, w_{2i} , mientras que el empleo en el sector informal será mayor.

De manera similar, en períodos de crisis, cuando el desempleo de los jefes de hogar aumenta y los trabajadores secundarios de menor productividad laboral salen al mercado a buscar trabajo, lo harán en el sector informal, el cual tiene la característica positiva de la flexibilidad en la jornada laboral.

La informalidad en Colombia ha aumentado en períodos de recesión, como el ocurrido a finales de los años noventa, y ha disminuido en períodos de alto crecimiento económico, como el experimentado en 2002 (Flórez, 2002) y más recientemente (Banco de la República, 2015). López (2013) registra cómo el empleo informal sin educación superior sube de manera vertiginosa durante los períodos de crisis: a finales de los años noventa y entre 2008-2009.

◆ 3. Informalidad empresarial

La informalidad empresarial se determina según las características de las unidades de producción; además de considerar el número de trabajadores por establecimiento, la literatura también tiene en cuenta la falta de registro ante las autoridades, como la tenencia de registro mercantil, llevar libros de contabilidad, realizar el pago de impuestos o de licencias, etc. (Cárdenas y Rozo, 2009).

Una aproximación más amplia al fenómeno del sector informal empresarial en Colombia se efectúa mediante la *Encuesta de marco de áreas* (microestablecimientos) del DANE que registra información de empresas familiares, correspondientes en su mayoría a aquellas de menos de diez trabajadores (DANE, 2009). La encuesta considera, además, el cumplimiento de las condiciones de formalidad por parte de las empresas, como las ya mencionadas. Entre sus resultados se encuentra que la mayor probabilidad de ser trabajador informal se observa entre aquellos pertenecientes a empresas de hasta cinco trabajadores (DANE, 2009).

Para Cali, Cárdenas y Rozo (2009) reportan que las firmas informales se caracterizan por ser pequeñas, contar con pocos años de existencia, tener empleados jóvenes con bajo nivel educativo y funcionar en su mayoría en el sector comercial.

¿Cuál es la estructura de incentivos que lleva a que una firma decida de manera racional estar en la informalidad? El Banco de la República (2006) sugiere que los siguientes determinantes se traducen en costos que terminan reduciendo el retorno esperado del sector formal y aumentando la probabilidad de ser informal:

- 1) *La estructura impositiva*. De acuerdo con Mejía y Posada (2013) cuando la tarifa impositiva se aleja de la óptima, la producción formal e informal se alejan del óptimo social y de esta manera la informalidad se convierte en una respuesta individual al sistema de incentivos que resulta en una ventaja neta para la producción a pequeña escala e informal.
- 2) *Las barreras a la entrada del sector formal que se hacen visibles con los requisitos de creación*. De acuerdo con *Doing Business, 2015* (Banco Mundial, 2015), Colombia se encuentra en la posición 79 entre 189 economías en cuanto a la facilidad para abrir un negocio; en la 150 en cuanto al pago de impuestos, y en el escalón 180 en lo que se refiere al cumplimiento de contratos (un colombiano requiere 1.288 días para hacer cumplir un contrato). Mientras mayor sea la lista de requisitos, menor será la ganancia neta de estar en el sector competitivo. De la misma manera como una tasa impositiva óptima reduciría la informalidad, una reducción en los costos de creación de empresa favorecería la formalidad. Hamann y Mejía (2013) hacen uso de la encuesta de microestablecimientos del DANE, y simulan una reducción en los costos de crear una empresa en una figura similar al promedio de América Latina: encuentran un aumento del sector formal.
- 3) *Las fricciones del mercado financiero*, como el gravamen a los movimientos financieros (cuatro por mil) que generan desintermediación (Lozano, Vargas y Rodríguez, 2015) y reducen así la tasa neta de ganancias de las firmas.
- 4) *Los costos de información* asociados con las alternativas de inversión. El desconocimiento de la rentabilidad esperada en el sector formal lleva a que se produzca en el sector informal.
- 5) *La poca capacidad del Estado para hacer cumplir las normas* (contribuciones no salariales, pago de impuestos, cumplimiento del salario mínimo, etc.), hace que empresas a pequeña escala tengan mejor tasa de retorno en el sector informal.

Mejía y Posada (2013) muestran que el alto costo de acatar la norma así como la posibilidad de violarla obteniendo un retorno similar al percibido en el sector formal, son dos factores que de manera importante determinan la producción en los sectores formales o informales. De acuerdo con los autores, en el caso colombiano el bajo grado de penalización (*enforcement*) en el incumplimiento de la ley por la no contribución es evidente.

◆ 4. Consecuencias de la informalidad

Como se enunció, la informalidad tiene consecuencias en la actividad productiva de las firmas que operan en dicho sector, aunque no exclusivamente en estas. Los efectos son nocivos tanto en el presente como para la tasa de crecimiento de largo plazo.

El Banco de la República (2006) hizo conjeturas sobre cómo las firmas informales tienen menor incentivo a renovar tecnología¹³, adelantar programas de investigación y desarrollo, al tiempo que disminuían su tasa de acumulación de capital físico y humano como respuesta a la alta rotación de su personal, reduciendo, en

¹³ Con datos de microestablecimientos, Hamman y Mejía (2013) reportan que el valor agregado y producto por trabajador en la mediana de las firmas informales son tres y dos veces inferiores a las observadas en las firmas formales.

consecuencia, el aprendizaje *learning by doing*. De manera similar, ven reducida su eficiencia por la decisión de operar a baja escala con el fin de escapar del *enforcement* (Mejía y Posada, 2013; Cárdenas y Rozo, 2009). A su vez, la decisión de estar por fuera del marco legal las lleva a estar desprotegidas en términos de cumplimiento de contratos, a tener limitaciones de acceso al sector financiero y, como consecuencia, a una menor acumulación de capital. Todos los factores anteriores repercuten en un menor crecimiento de largo plazo de la economía.

Los ingresos fiscales se ven también reducidos, lo que disminuye la cantidad de recursos para hacer cumplir las normas y proveer bienes públicos. Otro de los efectos no deseados de la informalidad es que dadas sus bajas tasas de contribución al sistema de seguridad social, se logra una menor cobertura en los sistemas contributivos de salud y de pensiones, lo cual incrementa así las presiones fiscales presentes y futuras que el Gobierno enfrenta para procurar los efectos sociales adversos de esas menores coberturas.

En el caso de las pensiones, López (2013) y López y Lasso (2012) presentan evidencia de que la población que más probablemente se desempeñaría en actividades informales, como las personas con menores niveles de educación, aquellos sin salarios, y los más jóvenes, tendrían un período más corto de contribuciones al sistema, y una menor probabilidad de pensionarse. Lo anterior es ilustrado por López y Lasso (2012) en lo que ellos denominan “ciclo laboral”. Los autores usan información de la cohorte de 22 años en 2007 y asumen que continuarán en el mercado laboral hasta los 65 años, y así demuestran cómo los menos educados que han ingresado más temprano al mercado laboral se retirarán antes; resultado que es más fuerte en el caso de las mujeres.

Evidencia adicional de la baja cobertura es presentada por López (2013), quien reporta que el 90% de los trabajadores no asalariados y sin estudios superiores (la mayoría del sector informal), afirman no estar haciendo nada para proteger su vejez. De acuerdo con López (2013), entre los muy jóvenes dicha respuesta alcanza el máximo de 90% para reducirse a un 70% en los informales entre 48 y 54 años de edad.

La dificultad de lo anterior radica en que los informales no solo no contribuyen al sistema de seguridad social, sino que se benefician, en la mayoría de los casos, del régimen subsidiado en salud, aun cuando sus ingresos pueden superar el salario mínimo (Sánchez, 2011). En efecto, para el caso de la actividad del mototaxismo en Sincelejo, 79% de los conductores son beneficiarios del régimen subsidiado en salud.

◆ 5. Recomendaciones de política y consideraciones finales

Por las consecuencias adversas que conlleva un sector informal de tamaño desproporcionado, las investigaciones revisadas han efectuado recomendaciones de política e intervenciones que permitirían llevarlo a sus justas proporciones. Sin embargo, se debe tener en cuenta que se trata de uno de los retos más ambiciosos que enfrenta el país en los próximos años y que las medidas deben ser objeto de un cuidadoso análisis.

Una de las primeras recomendaciones que surge de la literatura está relacionada con el objetivo de aumentar la productividad de la mano de obra. ¿Cómo lograr esto? Las respuestas parecen obvias: educando a la población en carreras pertinentes

para el sistema productivo y adiestrando la mano de obra de cara a las necesidades de las empresas, que a su vez están enfrentadas a una dura competencia internacional. Adecuaciones de la oferta educativa y de la capacitación para el trabajo (en cobertura y calidad) son condiciones *sine qua non* para conseguir los resultados que se pretenden en materia de acumulación de capital humano.

De acuerdo con lo anterior, López y Lasso (2012) simulan el empleo formal e informal luego de un aumento en los niveles de educación. Los autores pronostican que un aumento de la población base con educación superior de 2007 en 50% (pasando de 20% a 31%, o de 5,4 millones a 8,1 millones de personas con este nivel educativo), implicaría una reducción en el empleo informal no asalariado sin educación superior del 39% al 28%. Según López y Lasso (2012), la educación superior incrementaría la probabilidad de que los empleados asalariados mantengan ese estatus un año después, disminuyendo la probabilidad de moverse al estado de no asalariado, reducción que contribuiría con un mayor aporte al sistema pensional y a su sostenibilidad.

De manera similar y como lo sustenta el trabajo de Attanasio *et al.* (2015), la formación para el trabajo es otra herramienta fundamental para insertar a la población menos calificada al sector formal. Los resultados del estudio que evalúa el impacto del programa Jóvenes en Acción muestran un aumento en la probabilidad de tener un empleo formal y en los ingresos formales de 12% entre los jóvenes participantes, en contraste con quienes no se benefician de la estrategia. El programa también incrementa la probabilidad de trabajar en una firma grande, de tener más años de educación formal y de graduarse de bachillerato, resultados que son acordes con lo encontrado previamente por Attanasio, Meghir y Kugler (2011), y Kugler *et al.* (2015).

Las investigaciones sobre informalidad también destacan la importancia de continuar monitoreando y evaluando los efectos de la institucionalidad vigente que distorsiona los incentivos del mercado laboral, al encarecer los costos de la formalidad y abaratar los de la informalidad. Tal es el caso del salario mínimo y los costos no salariales¹⁴ (como las contribuciones a la nómina), factores que afectan de manera particularmente acentuada a la población joven. En este sentido, la literatura también ha sugerido estudiar a fondo dos medidas de política: la existencia de distintos niveles de salario mínimo dependiendo de la edad, el sector productivo, o la región, y la jornada laboral por horas, ambas con efectos en materia pensional.

En el caso particular de actividades ampliamente reconocidas como informales y que se han convertido de alta dependencia económica, como lo es el mototaxismo en la costa atlántica, se requiere una acción del Estado para controlarlas (Sánchez, 2011). Sobre este particular, reconocer aquel como un medio de transporte público con obligaciones (pago de impuestos y contribuciones, cumplimiento del pico y placa, etc.), así como derechos (seguridad social, etc.), podría regular su ejercicio, haciéndola más formal, lo que motivaría a las personas a vincularse a otras actividades formales.

La revisión del caso colombiano tiene paralelos con otros países latinoamericanos en cuanto a las condiciones del mercado laboral. Como lo señalan Levy, Antón y Hernández (2012) en México, los costos no salariales están relacionados

¹⁴ En este sentido, es importante que el país evalúe los efectos en el empleo formal de la reducción que en las contribuciones a la nómina hizo la reforma tributaria de 2012 (Morales y Medina, 2016).

con menores coberturas de seguridad social de la población, menores contribuciones al sistema impositivo, un creciente número de beneficiarios de programas sociales que no contribuyen por la vía del mercado laboral, un mayor déficit pensional, menores salarios reales y una menor productividad. Sería conveniente analizar si la recomendación que hacen los autores para el caso mexicano, de aumentar los gravámenes al consumo de manera uniforme, en lugar de promover gravámenes al empleo, contribuiría a propiciar un mercado laboral más eficiente y de mejor calidad para Colombia.

En materia empresarial, de acuerdo con Mejía y Posada (2013), una estructura impositiva adecuada y la acción rápida y efectiva de las instancias judiciales permitirá una mejor inserción en el sector formal de la economía. Aunque la amplia revisión provista por La Porta y Shleifer (2014) encuentra un papel muy limitado de la mejor regulación y penalización (*enforcement*) de la informalidad, así como de la reducción de trámites, otros autores consideran que esta puede ser una vía a considerar en el caso colombiano (Andrade, Bruhn y McKenzie, 2013; Hamann y Mejía, 2013).

Un punto final sobre las recomendaciones, hasta ahora no explorado en la literatura, sugiere que es preciso adelantar campañas que permitan dar a conocer a la ciudadanía la importancia de cumplir las normas, hacer las contribuciones y ser formal. En el entendimiento común, ser formal es sinónimo de mayor pago de impuestos, sin recibir beneficios de alguna índole; así, debería analizarse cómo puede cambiarse en el futuro esta creencia equivocada. 🗣️

♦ José Darío Uribe Escobar ♦
Gerente general*

* Esta Nota Editorial fue preparada con la colaboración de Luis Eduardo Arango, Lina Cardona y Carlos Medina. Las opiniones son de exclusiva responsabilidad del gerente general y no comprometen a la Junta Directiva del Banco de la República.