



Nota de política No. 1

INFORMALIDAD LABORAL EN LOS PAÍSES DE LA ALIANZA DEL PACÍFICO

ELABORADO POR:

Santiago Montenegro

Jorge Llano

Diego Eslava

María Camila Forero



CONTACTO

Dirección

Calle 72 No. 8 – 24
Oficina 901
Bogotá - Colombia

Teléfono

031 3 48 44 24

Online

Email 1: jllano@asofondos.org.co

Email 2: mforeroro@asofondos.org.co

Website: www.asofondos.org.co

1. Introducción

La informalidad laboral es uno de los principales retos que tienen las economías de la región para impulsar el crecimiento, la productividad y el desarrollo económico. La alta incidencia de empleos informales es el resultado de una variedad de características micro y macroeconómicas que no permiten que algunas personas accedan a un empleo formal o que incentivan a que otros busquen trabajar por fuera del marco legal que rige la actividad económica de cada país. El presente documento se enfoca en estudiar la informalidad laboral y revisa la variedad de determinantes que explican su incidencia en cada uno de los países de la Alianza del Pacífico (Chile, Colombia, México y Perú).

Para tal fin, se realiza una breve revisión de qué es la informalidad y cómo diferentes estudios al respecto han medido este fenómeno. En el presente documento se aborda la informalidad desde el enfoque de la seguridad social y se recurre al Sistema de Información de Mercados Laborales y Seguridad Social del Banco Interamericano de Desarrollo (SIMS-BID) para utilizar datos homogenizados de la región sobre el número de cotizantes a pensiones. Con este indicador, se realiza una revisión de las principales características del mercado laboral de cada país, resaltando las características específicas que tiene la población informal en cada uno de ellos, así como los rasgos comunes. De tal forma, se establece el tipo de informalidad que prevalece en cada país y las razones que explican su incidencia, de acuerdo con diferentes investigaciones que han buscado explicar este fenómeno en cada uno de los países.

Finalmente, se concluye que en los países de la Alianza la informalidad se explica por diversas circunstancias, dentro de las que se encuentran: las disposiciones legales sobre la cotización de los trabajadores independientes, debilidades institucionales para fiscalizar la efectiva cotización a la seguridad social, barreras al acceso al mercado formal (alta relación entre el salario mínimo y el salario medio y altos costos no-salariales), así como los bajos niveles de productividad de algunos trabajadores que los mantiene al margen del mercado formal. En consecuencia, son varios los frentes en los que tienen que trabajar los gobiernos para lograr un mercado laboral más inclusivo, que le permita a la mayoría de la población acceder a los beneficios de la seguridad social.

1.1 El concepto de informalidad y su medición

La informalidad es un concepto heterogéneo que se asocia con las múltiples formas en que empresas y personas operan al margen del marco regulatorio y legal que rige la actividad económica de los países. Este fenómeno está determinado tanto por factores socioeconómicos inherentes a cada país como por el tipo de relación que establece el Estado con los agentes privados a través de la regulación de la actividad económica y la provisión de bienes públicos (Loayza, Servén, & Sugawara, 2009).

De esta forma, la informalidad puede ser el resultado de dos grandes fuerzas. La primera es una fuerza de exclusión, en la que los agentes tienen restricciones para ingresar al entorno formal, debido a los costos de registro de las empresas, la relación del salario mínimo con el salario medio de la economía, la segmentación del mercado laboral, el bajo nivel de educación de la fuerza laboral, entre otros factores. Por su parte, la segunda es una fuerza de opción (*exiting*), en tanto que los agentes deciden no participar del sector formal como resultado de consideraciones de costo-beneficio. Bajo este enfoque, la informalidad es la respuesta de los actores económicos a un marco regulatorio excesivo que hace que los costos de ser formal superen sus beneficios (Loayza, Servén, & Sugawara, 2009; Perry et al., 2007). Teniendo en cuenta esta heterogeneidad, son diversas las definiciones que existen en la literatura para describir teóricamente este fenómeno, así como la variedad de medidas que se han propuesto para representar empíricamente su incidencia en el mercado laboral de los diferentes países.

Ahora bien, la mayoría de las investigaciones han asociado la informalidad¹ con dos definiciones principales. La primera, nombrada por Gasparini & Tornarolli (2009) como una definición “productiva”, tiene que ver con aquellos trabajadores que cuentan con empleos marginales, de baja productividad y bajo nivel de capital humano. En consecuencia, esta definición se ha enfocado en determinar la informalidad por el tipo de empleo que tienen las personas, por lo que su medición está relacionada con el tamaño de las empresas (en número de empleados), el porcentaje de trabajadores independientes sobre el total de ocupados, entre otras (Gasparini & Tornarolli, 2009; Loayza, Servén, & Sugawara, 2009). Por otra parte, la segunda definición es la llamada “legalista” o de “protección social”, que hace referencia a las deficiencias de algunos empleos para cubrir los requisitos y beneficios de la seguridad social y otras normas laborales; ya

¹De aquí en adelante con el concepto de informalidad siempre se hará referencia a la informalidad laboral, salvo que se exprese lo contrario.

sean impuestos, pagos a salud y pensiones, entre otras medidas. De esta manera, este enfoque se encarga de dar evidencia sobre cómo las relaciones laborales cumplen con la regulación establecida por el Estado. En este caso, la principal medida que se utiliza para cuantificar la informalidad es el número de empleados que contribuyen a salud y/o pensiones (Fernández, Villar, Gómez, & Vaca, 2017; Gasparini & Tornarolli, 2009).

Sobre este último enfoque, Gasparini & Tornarolli (2009) concluyen que la gran mayoría de trabajadores informales bajo la definición productiva también lo son bajo la legalista, a excepción de aquellos trabajadores formales en empresas pequeñas, por lo que deciden utilizar la definición legalista en cuanto resulta más relevante para análisis de políticas públicas. En esta línea, Bernal (2009) también concluye que el número de trabajadores que realizan contribuciones a salud y pensiones es la medida más adecuada para cuantificar la informalidad, debido a que es la que mejor reconoce aquellos empleos que no son reportados y que dejan desprotegido al trabajador. Es decir, esta definición identifica los trabajadores más vulnerables que son los de mayor interés para el diseño de políticas públicas. Además, la autora muestra que las contribuciones a salud y pensiones están fuertemente correlacionadas con otras definiciones de formalidad, tales como la disponibilidad de beneficios laborales, la existencia de un contrato escrito y el tamaño de la empresa.

En adición, Fernández et al. (2017) muestran que la única medida que es posible calcular de manera homogénea para varios países de América Latina es aquella que tiene en cuenta las cotizaciones a pensiones de los trabajadores. Según los autores, las dificultades que no permiten el uso de otras medidas de informalidad bajo la definición de la seguridad social no se deben a errores o caprichos en el diseño de las encuestas de hogares, sino que están sujetas a las disposiciones legales relativas a los sistemas de salud y pensiones de los países (Fernández et al., 2017). Por ejemplo, en lugares donde la salud no es contributiva no es posible realizar el cálculo de informalidad por el criterio de cotizaciones a salud. De esta manera, la medida de cotización a pensiones resulta ser la medición más comparable y disponible en las encuestas de hogares de los diferentes países, así como la más relevante para el análisis que se quiere realizar.

Por último, es importante resaltar que la ambigüedad del concepto de informalidad ha llevado a que algunas investigaciones se centren en clasificar los diferentes tipos de informalidad que se observan en los países de la región. Probablemente, uno de los estudios que más ha aportado en esta dirección es el de Fernández et al. (2017), en el cual se definen cuatro tipos principales de

informalidad que se relacionan tanto con las condiciones macroeconómicas de los países como con características propias de cada individuo. La tabla 1 muestra un resumen de esta clasificación, la cual se utilizará como base para el análisis de los países que se realizará posteriormente.

Tabla 1. Tipos de informalidad y características

Tipo	Definición	Características macroeconómicas	Características microeconómicas
Subsistencia	Personas que quisieran trabajar en el sector formal pero que se encuentran segmentados del mercado laboral. Sustituto del desempleo más que de la formalidad.	Países de bajos ingresos per cápita y con predominio rural. Países de mayores ingresos per cápita, pero con alta desigualdad de ingresos.	Personas con bajos niveles de productividad: bajo nivel de educación, poca experiencia o con residencia en áreas de baja productividad.
Voluntaria	Personas que deciden ser informales porque consideran que los beneficios de serlo son mayores que los de formalizarse.	Tiene mayor incidencia entre mayor es el ingreso per cápita Países con bajos niveles de monitoreo y control.	Personas de ingresos relativamente altos y de mayor nivel educativo. Preferencia por la flexibilidad del trabajo y la independencia.
Inducida	Personas dispuestas a trabajar formalmente que cuentan con la productividad necesaria para hacerlo, pero las barreras del mercado laboral les impiden ser formales.	Altos costos de contratación en relación con el salario medio (salario mínimo, costos de despido).	Discriminación laboral. Otros mecanismos de protección excesiva al trabajador.
Mixta	Personas de baja productividad que tienen pocas oportunidades para ingresar al mercado formal, pero que incluso si pudieran ingresar no lo harían.	Países de mayor ingreso (mayor oferta de subsidios). Incentivos ocultos a la informalidad asociados a la política social de un país	Personas con bajos niveles de productividad. Costos asociados al tiempo de transporte a centros de formalidad y a la falta de ayudas para el cuidado de niños.

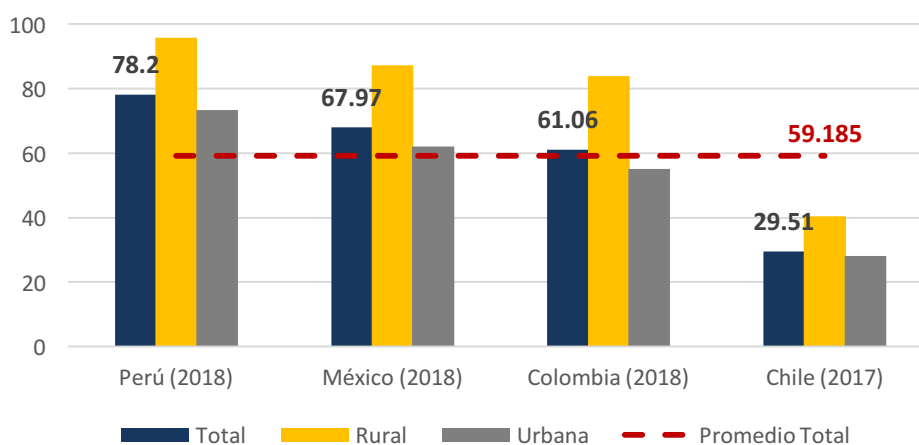
Fuente: Elaboración propia a partir de Fernández et al. (2017)

2. Informalidad en la Alianza del Pacífico

El presente documento se enfoca en estudiar la informalidad laboral y revisa la variedad de determinantes que explican su incidencia en cada uno de los países de la Alianza del Pacífico - ALP- (Chile, Colombia, México y Perú). Dado esto, se aborda la informalidad desde el enfoque de la seguridad social y se utiliza como medida de comparación el porcentaje de personas que no cotizan a pensiones. Para tal fin, se recurrió a los datos homogenizados sobre los trabajadores que contribuyen a pensiones del Sistema de Información de Mercados Laborales y Seguridad Social (SIMS) del Banco Interamericano de Desarrollo (BID)².

De acuerdo con los datos del SIMS (gráfico 1), Chile es un país que no se puede comparar con el grupo, en cuanto cuenta con una población informal de 29,5%, mientras el promedio de los cuatro países se ubica 59,2%. De hecho, eliminando a Chile de la muestra el nivel promedio de informalidad aumenta a 69,1%. Asimismo, en este país existe una menor brecha entre las áreas rurales y urbanas, toda vez que la informalidad rural se ubica en 40,5% y la urbana en 28,1%, una diferencia aproximada de 12 puntos porcentuales (p.p.). Cabe notar que la población rural en Chile es del 12% de la población total, de acuerdo con datos de Naciones Unidas (2018), por lo que la brecha de informalidad rural-urbana no tiene un efecto importante en el nivel de informalidad nacional.

Gráfico 1. Trabajadores que no contribuyen a pensiones (% población ocupada)*



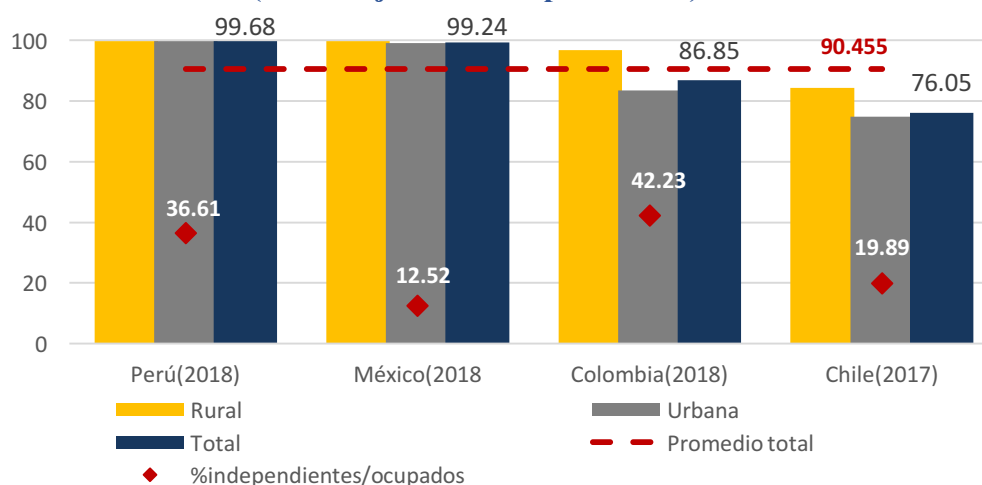
Fuente: SIMS – BID. *Año más reciente disponible para cada país.

² Desde 2015, el SIMS ha publicado información comparable sobre los mercados laborales de la región, ofreciendo acceso a diversos indicadores disponibles desde 1990. Allí se encuentran datos homogenizados sobre los trabajadores que contribuyen a pensiones como porcentaje de los ocupados.

En contraste, en Perú cerca del 78% de la población ocupada es informal. Además, existe una fuerte segmentación del mercado laboral entre áreas, en cuanto el 95,8% de los trabajadores rurales son informales, mientras esta proporción es del 73,3% en las ciudades; una diferencia de 22,5 p.p. Esta brecha es de mayor importancia para Perú puesto que el 22% de su población reside en áreas rurales. Por otra parte, a pesar de tener menores niveles de informalidad, esta misma segmentación entre la formalidad del empleo rural y urbano se observa en México y Colombia. Por ejemplo, en el caso de Colombia se tiene una brecha rural-urbana de 29 p.p., lo que contribuye a que la informalidad a nivel nacional se ubique levemente por encima del promedio de los cuatro países.

Además, el nivel de informalidad de los trabajadores independientes varía de manera importante entre los países de la ALP, tal y como se puede observar en el gráfico 2. En Chile, el 76,1% de los independientes no cotizan a pensiones, un valor que aumenta a 84,2% en las áreas rurales y se ubica en 74,1% para las urbanas; lo que refleja una brecha de 10,1 p.p. Por su parte, en Colombia el 86,9% de los independientes son informales, con una brecha rural-urbana de un poco más de 13 p.p., ya que alrededor del 97% de los independientes en áreas rurales no cotizan a pensiones. Finalmente, el escenario es completamente diferente para México y Perú, donde prácticamente ningún trabajador independiente cotiza a pensiones. Estas diferencias, que más adelante se revisarán en detalle, pueden explicarse por las disposiciones legales sobre la seguridad social para este grupo de trabajadores.

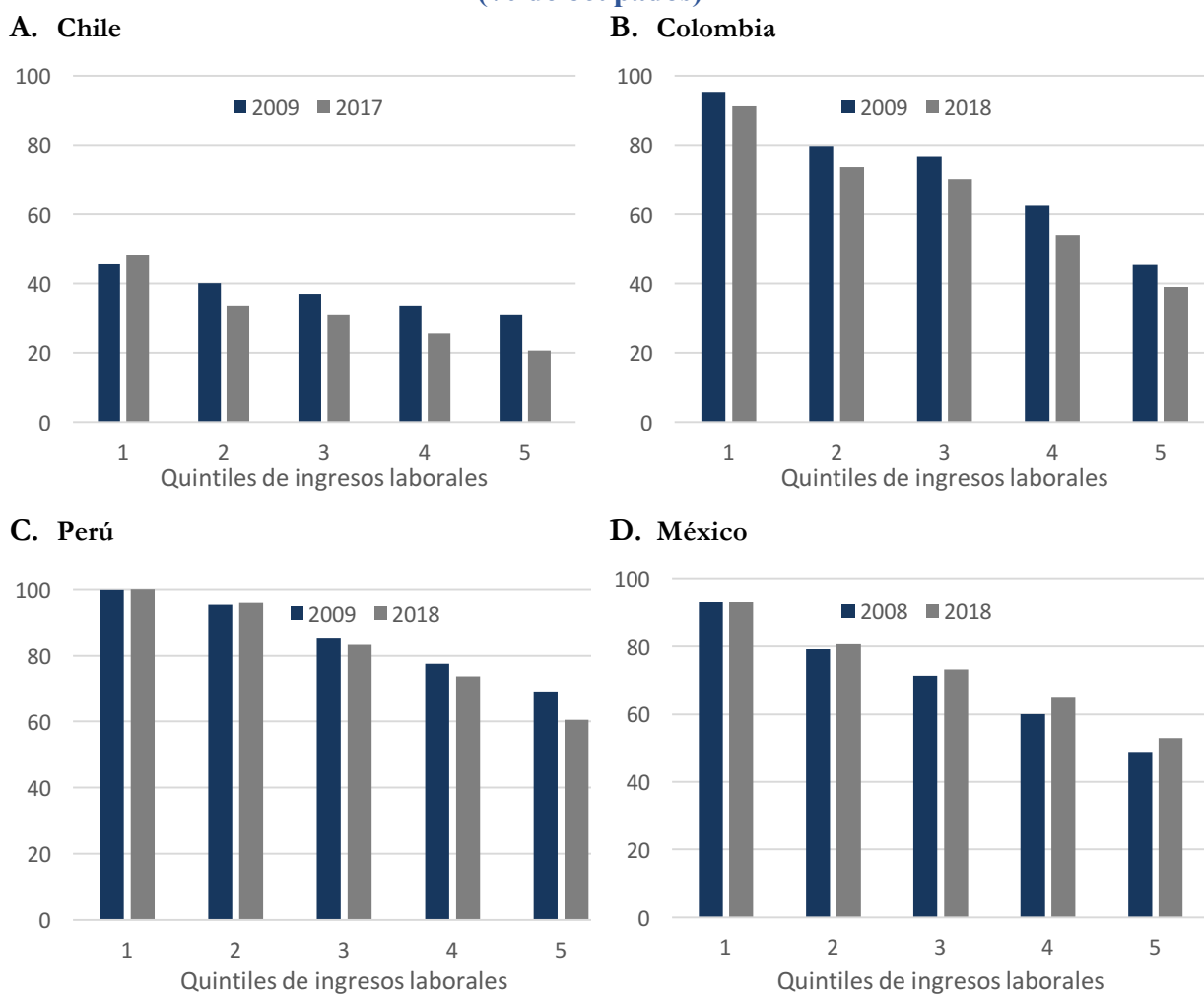
Gráfico 2. Trabajadores independientes que no contribuyen a pensiones (% trabajadores independientes) *



Fuente: SIMS – BID. *Año más reciente disponible para cada país.

Ahora bien, al revisar la evolución de la informalidad por quintiles de ingresos laborales entre 2009 (2008 en México) y el año más reciente con información disponible (gráfico 3), se observa una reducción en la informalidad en Chile, Colombia y Perú; mientras en México se observa un aumento de los trabajadores informales en todos los grupos de ingresos laborales. Cabe resaltar que Colombia es el único país en donde la informalidad se redujo en todos los quintiles, a pesar de que las brechas entre estos grupos se mantuvieron prácticamente inalteradas. De esta manera, resulta sorprendente que mientras la tasa de informalidad en el grupo de menores ingresos bajos es cercana al 90%, ésta es de alrededor del 39% en el quintil de mayores ingresos. Esta es la diferencia más grande entre estos grupos para los cuatro países de la ALP.

Gráfico 3. Trabajadores no cotizantes a pensiones por quintiles de ingreso laboral (% de ocupados)



Fuente: SIMS – BID.

Por otra parte, Chile registró entre 2009 y 2017 reducciones en la informalidad en todos los quintiles, salvo el de menores ingresos, que experimentó un aumento cercano a 2,5 p.p. En contraste, el grupo de trabajadores de mayores ingresos registró la mayor reducción de la informalidad entre los dos periodos, cerca de 10 p.p. A pesar de este resultado, las brechas entre quintiles de ingresos son significativamente menores respecto a los demás países de la ALP.

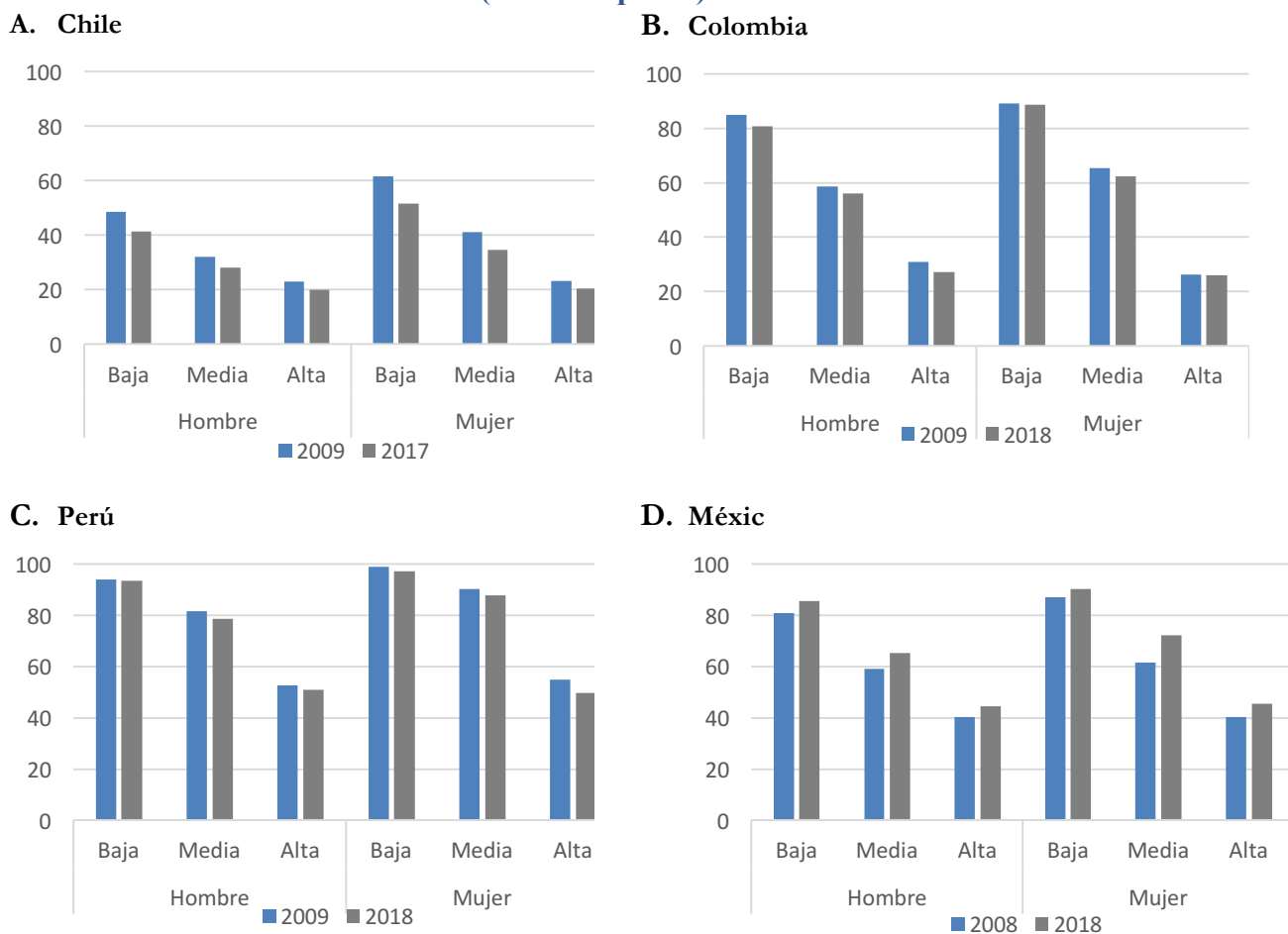
En Perú, la evolución reciente de la informalidad muestra que entre 2009 y 2018 esta se redujo únicamente en los quintiles 3, 4 y 5 de ingresos laborales. De esta manera, la informalidad en el grupo de mayores ingresos laborales se redujo cerca de 9 p.p., mientras que en el segundo quintil se registró un aumento cercano a 1 p.p. Estas variaciones contribuyeron a ampliar levemente las brechas de informalidad entre la población. Asimismo, los altos niveles de informalidad que se observan en general en el mercado laboral peruano pueden responder en alguna medida a la alta informalidad de los trabajadores independientes (gráfico 2).

Finalmente, México resulta ser un caso atípico de la ALP, puesto que muestra, entre 2008 y 2018, un aumento generalizado de la informalidad en todos los grupos de ingresos laborales, especialmente en el 4 y 5. Además, en este periodo se mantuvieron diferencias importantes entre el nivel de informalidad de los quintiles más bajos y más altos. En consecuencia, la evolución de la informalidad en la economía mexicana parece responder a razones diferentes a las que podrían prevalecer en los otros países, puesto que no son los quintiles de menores ingresos los que se ven más afectados por los aumentos en la informalidad.

Es claro que existe una diferencia entre la relativamente baja informalidad del mercado laboral de Chile y la que tienen Colombia, México y Perú. Estos resultados sugieren que los incentivos o restricciones que llevan a un individuo a estar en la informalidad en Chile frente a los demás países del grupo pueden diferir de manera importante. Asimismo, las características que se han resaltado anteriormente sobre la informalidad en cada país muestran que los determinantes de este fenómeno no son homogéneos en los cuatro países. Sin embargo, también es posible encontrar rasgos similares de la informalidad laboral. El gráfico 4 muestra el número de

trabajadores no cotizantes a pensiones como porcentaje del total de ocupados, divididos por género y nivel de educación³.

Gráfico 4. Trabajadores no cotizantes a pensiones por género y nivel de educación (% de ocupados)



Fuente: SIMS – BID.

En primer lugar, se observa una relación negativa y consistente entre la informalidad y el nivel de educación en los cuatro países, lo que además se caracteriza por mostrar brechas importantes entre los diferentes niveles de educación. Por ejemplo, para el año más reciente disponible, el promedio de hombres informales con bajo nivel de educación es del 75,2%, mientras que éste desciende a 35,7% en el caso de los hombres con alto nivel de educación. De forma similar, las

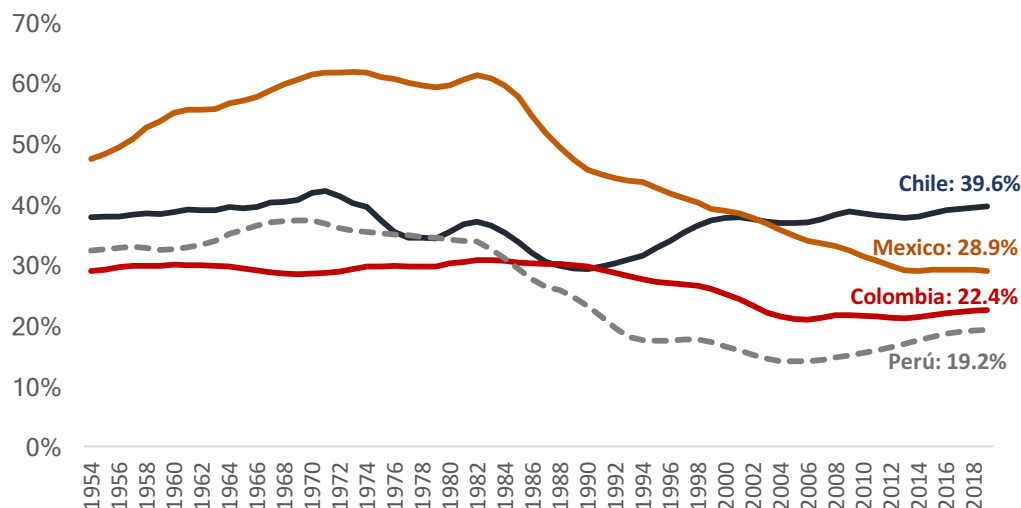
³ El nivel de educación corresponde a los siguientes años de escolaridad: Bajo = hasta 8 años; Medio = de 9 a 13 años y Alto = 14 o más años de escolaridad.

mujeres informales con bajo nivel de educación alcanzaron una tasa de informalidad promedio de 82%, en tanto que la de las mujeres de alto nivel educativo se ubica en 35%.

Adicionalmente, en los cuatro países se observan niveles de informalidad más altos para las mujeres de niveles de educación bajos o medios. Este resultado se mantiene en los dos años de referencia. Por ejemplo, en el año más reciente, los hombres con niveles de educación medios registran una informalidad promedio de 56%, mientras que las mujeres con el mismo nivel de educación tienen niveles de informalidad cercanos al 64%. Un hecho relevante es que, a diferencia de lo anterior, las mujeres con alto nivel de educación registran una tasa de informalidad en promedio 1 p.p. por debajo de los hombres con el mismo nivel educativo (35% contra 36%, respectivamente). La educación está directamente relacionada con la productividad, como se observa en el gráfico 5. Perú y Colombia tienen la productividad más baja, lo que se traduce en tasas de informalidad mayores.

Teniendo en cuenta estas características, los diferentes tipos de informalidad que se han definido (tabla 1) y siguiendo las conclusiones de Fernández et al., 2017 y Perry et al., 2007, es posible establecer que Perú y Colombia son los países que deben mostrar un mayor nivel de informalidad de subsistencia, es decir, de personas que se encuentran segmentadas del mercado laboral formal por sus bajos niveles de productividad. Esto se debe a que son países que tienen tasas excesivamente altas de informalidad en los grupos de menores ingresos y de menor educación (variables altamente relacionadas con la productividad laboral). Además, están categorizados como países con ingresos per cápita y niveles de urbanización medios-bajos, especialmente en el caso de Perú. Asimismo, estos dos países pueden mostrar un nivel alto de informalidad inducida, aquella que identifica a los trabajadores que no ingresan al mercado laboral formal por los altos costos y barreras de entrada. Esto se debe a que los costos de contratación en relación con el ingreso medio de estos países son generalmente calificados como muy altos, lo que representa una barrera para acceder al mercado formal.

Grafico 5. Productividad laboral en países seleccionados de América Latina y Asia (% productividad de EEUU, media móvil 5 años, PPP)



Fuente: The Conference Board.

Por otro lado, la informalidad voluntaria puede tener mayor incidencia en México y Chile, como resultado de un mayor ingreso per cápita y de algunas debilidades en la fiscalización de los aportes a seguridad social de los trabajadores. Finalmente, según Fernández et al. (2017), la informalidad mixta, que identifica a aquellas personas que tienen pocas oportunidades para entrar al mercado formal pero que así pudieran no lo harían, puede tener una mayor incidencia en México, debido a que este tipo de informalidad se ve incentivada en países con una mayor oferta de subsidios sociales como resultado de un mayor ingreso. En este último grupo, los mismos autores consideran que el buen diseño de la política social en Chile ha permitido que, a pesar de tener el mayor ingreso per cápita de la región, exista un control de los subsidios a la demanda, lo que desincentiva este tipo de informalidad.

Dados estos diferentes tipos y canales que explican la informalidad en los países de la ALP, a continuación, se realizará una revisión de los principales determinantes de esta condición del mercado laboral en cada uno de ellos.

2.1 Chile

La informalidad laboral es un fenómeno relativamente menos crónico en Chile si se compara con los otros países de la Alianza del Pacífico e incluso con la gran mayoría de países de la región. En los últimos años, los trabajadores activos que no cotizaron a pensiones como porcentaje del total de ocupados se ha reducido de manera importante, puesto que en 2009 los informales

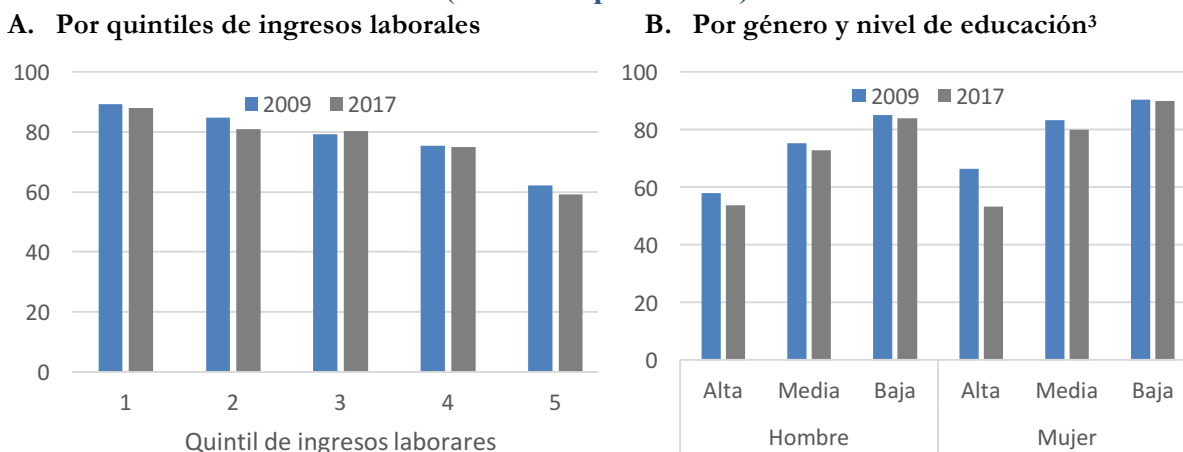
representaban cerca del 36,2% del total de ocupados, mientras que para 2015 esta cifra llegó al 29,3%, una reducción cercana a los 7 puntos porcentuales.

Como se mostró anteriormente, las condiciones del mercado laboral chileno muestran una mayor incidencia de la informalidad en las mujeres, los trabajadores con menor nivel educativo, de áreas rurales y aquellos que desempeñan sus labores de manera independiente. Estas características sugieren que en este país subsisten diferentes tipos de informalidad. En primera instancia, la mayor incidencia de esta condición en los grupos de menores ingresos y de menor educación puede relacionarse con la informalidad de subsistencia (ver tabla 1). Lo que se ve reforzado por el hecho de que la disminución generalizada de la formalidad entre 2009 y 2015 no alcanzó a cobijar a los segmentos de población de menores ingresos laborales (gráfico 3), probablemente aquellos con menores niveles de productividad.

Al respecto, diferentes estudios han reafirmado la heterogeneidad en la incidencia de la informalidad en diferentes grupos de trabajadores chilenos. Peticara & Celhay (2010) muestran que gran parte de la informalidad en el país está concentrada en mujeres, trabajadores jóvenes o cercanos a la edad de jubilación, individuos de baja calificación y trabajadores independientes. En esta misma línea, Schclarek & Caggia (2015) establecen que, aunque la informalidad en general se redujo entre 1990 y 2009, al desagregar por grupos poblacionales se encuentra evidencia de heterogeneidad en las condiciones laborales, dado que la informalidad afecta más a los independientes, a las mujeres (independientemente de la definición de informalidad que se utilice), a aquellos con menores ingresos y a quienes tienen menor nivel de educación.

Es en el grupo de trabajadores independientes donde tal vez sea necesario enfocarse con mayor detalle. En este grupo de trabajadores se observan niveles de informalidad significativamente altos, ya que el 76,7% de los independientes no cotiza a pensiones. Esto es evidencia de una fuerte segmentación en las condiciones laborales entre trabajadores asalariados e independientes y sugiere que es en este último grupo de trabajadores es donde se acumulan los mayores problemas del mercado laboral chileno. El gráfico 6A muestra que entre 2009 y 2017 hubo un leve aumento de la tasa de informalidad de trabajadores independientes en el tercer el incremento fue de aproximadamente 1 p.p.

Gráfico 6. Trabajadores independientes no cotizantes a pensiones - Chile
(% de independientes)



Fuente: SIMS – BID.

Asimismo, el gráfico 5B muestra que las mayores tasas de informalidad en independientes las registran las mujeres de niveles educativos bajos y medios, así como que persiste la relación negativa entre nivel de educación y la informalidad, lo que va de la mano con lo señalado por algunas investigaciones realizadas anteriormente (Peticara & Celhay, 2010; Schclarek & Caggia, 2015). El comportamiento de la informalidad en los trabajadores independientes de mayores ingresos laborales y mayor educación sugiere que la informalidad chilena está compuesta por trabajadores que no son vulnerables y que, de alguna manera, prefieren ser informales (Peticara & Celhay, 2010). Es decir, existen motivos en el mercado laboral chileno para que haya una alta incidencia de la informalidad voluntaria.

Esto puede deberse tanto a las limitaciones legales que han impedido la obligatoriedad de las cotizaciones en este grupo, como a incentivos propios o sesgos de comportamiento de estos trabajadores que los llevan a no encontrar los beneficios de cotizar y recibir una mesada pensional en su vejez. Al respecto, es importante señalar que hasta hace poco no era obligatorio que estos trabajadores cotizaran a la seguridad social. De hecho, solo desde la reforma pensional de 2008 se dieron algunos avances para incluir a este grupo de trabajadores como cotizantes obligatorios al sistema pensional⁴.

⁴ Aunque con esta reforma se esperaba que esta cotización fuera completamente obligatoria en 2016, su obligatoriedad solo se está empezando a realizar hasta ahora en 2019.

En conclusión, una breve revisión de algunos indicadores en Chile sugiere que la informalidad se debe, en términos de Perry et al. (2007), a razones de exclusión y opción. Sobre las razones de exclusión, varios estudios consideran que Chile es un país relativamente flexible en las condiciones laborales (Peticara & Celhay, 2010; Fernández, et al., 2017), lo que favorece que la informalidad no sea resultado de barreras de entrada al mercado. Por el contrario, parece responder a los bajos niveles de productividad de ciertos trabajadores. No obstante, los altos niveles de informalidad en trabajadores independientes, incluyendo aquellos de mayores ingresos y educación, permiten concluir que es en la informalidad voluntaria donde se deben concentrar los esfuerzos del gobierno chileno por reducir este fenómeno. Esto dependerá de un mejor marco legal que obligue a los independientes a cotizar al sistema pensional, fiscalizar mejor a esta población y alinear los incentivos para que estas personas contribuyan efectivamente al sistema.

2.2 Colombia

En Colombia el nivel de informalidad en 2018 se ubicó en 61%, lo que significó una importante reducción de 6,7 p.p. respecto a los niveles de 2009 (67,7%). En efecto, los avances en formalización laboral en los últimos años están relacionados principalmente con la reducción de los costos no-salariales que resultó de la reforma tributaria de 2012, tal y como lo mostraron Fernández & Villar (2016)⁵. Asimismo, la obligatoriedad en las cotizaciones de los trabajadores independientes es un factor que resalta frente a los demás países de la ALP, así como la gestión que adelanta la Unidad de Gestión Pensional y Parafiscales (UGPP), la cual se ha encargado de hacer cumplir, en la medida de lo posible, con la obligatoriedad en las contribuciones a la seguridad social de asalariados e independientes. Aunque en este sentido Colombia es el segundo país de la Alianza del Pacífico con la menor tasa de informalidad, es evidente que existe un serio problema de formalización del mercado laboral, el cual responde a razones muy diferentes a las anteriormente analizadas en el caso chileno.

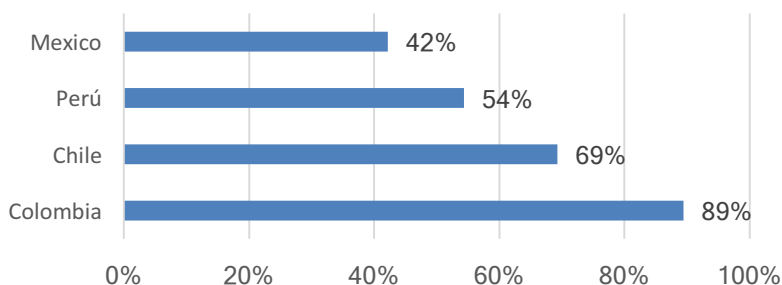
De los gráficos 3 y 4 se puede concluir que las grandes diferencias en los niveles de informalidad entre los quintiles de menores y mayores ingresos muestran que el mercado laboral colombiano está fuertemente segmentado. Mientras los grupos de población de mayores ingresos y mejores

⁵ Según esta investigación, la disminución de los costos no-salariales redujo la tasa de informalidad nacional entre 1,2 p.p. y 2,2 p.p. En relación con estos hallazgos, Bernal, Eslava, Meléndez, & Pinzón (2017) muestran que la reforma tuvo un efecto positivo promedio de 4,3% en el empleo en pequeñas y medianas empresas.

niveles de educación tienen tasas de informalidad comparables con Chile, los grupos de menores ingresos y educación registran niveles de informalidad muy altos, similares a los registrados en Perú y México. En este sentido, Bernal (2009) muestra que los trabajadores que más se ven afectados por la informalidad son aquellos más jóvenes, mujeres, de áreas rurales, con bajo nivel de educación, de minorías étnicas y de menores ingresos. En consecuencia, estas características se pueden relacionar con una importante incidencia de la informalidad de subsistencia. Fernández & Villar (2016b) establecen que el 49% de los trabajadores colombianos ganan menos del 50% del costo que implica contratarlos en el sector formal, lo que indica que una gran parte de los trabajadores colombianos se encuentran segregados del mercado laboral formal porque cuentan con muy bajos niveles de productividad. Asimismo, Fernández et al. (2017) consideran que este tipo de informalidad debe tener alta incidencia en Colombia dado que el país tiene un PIB per cápita relativamente bajo y un alto porcentaje de la población es rural.

En adición, existe evidencia de que en Colombia existen fuertes barreras a la entrada de trabajadores al mercado laboral formal. Al respecto, varias investigaciones han considerado que una parte importante de la informalidad en Colombia se puede explicar por el alto nivel del salario mínimo respecto al salario medio de la economía (Fernández & Villar, 2016b; Joumard & Londoño Vélez, 2013), el cual se ubica en cerca del 89% en 2018, así como por la alta carga que suponen los costos no-salariales en el costo de contratación de las empresas. Sobre este punto, Mondragón-Vélez, Peña & Wills (2010) muestran que los aumentos en los costos no-salariales y en el salario mínimo incrementan la probabilidad de transición hacia la informalidad y el tamaño del sector informal en Colombia. De acuerdo con esta investigación, los aumentos en los costos no-salariales o en el salario mínimo generan incentivos para evitar estos pagos mediante la reducción de empleos formales para personas de bajos niveles de productividad, lo que deja a un grupo importante de trabajadores entre el desempleo y la informalidad.

Gráfico 7. Salario mínimo como porcentaje de salario medio (2018)



Fuente: OCDE. *INEI (2020). Cálculos propios.

Aunque esto sugiere que la informalidad afecta principalmente a la población más vulnerable, Bernal (2009) también concluye que parte del empleo informal responde a decisiones individuales de los trabajadores. Es decir, personas que por intereses propios deciden no buscar o tomar un empleo formal. Al respecto, cabe resaltar que el nivel de informalidad en los quintiles de mayor ingreso laboral (38%) y en el nivel de mayor nivel educativo (26%) da evidencia de cierta incidencia de informalidad voluntaria en el mercado laboral colombiano. A esto contribuye que, según datos del SIMS-BID, en 2018 cerca del 71% de los trabajadores independientes del quintil de ingresos más altos no contribuyó al pago de pensiones. Asimismo, el 57% de los trabajadores independientes con niveles altos de educación no realizó cotizaciones. Esto sugiere que un número considerable de trabajadores que cuentan con las capacidades para trabajar de manera formal prefieren no hacerlo. En esta línea, Fernández & Villar (2016b) encuentran que este tipo de informalidad se observa en su mayoría en trabajadores con educación terciaria, en áreas de alta productividad y dentro de las mujeres que manifiestan ser las segundas que aportan ingresos en sus hogares (*second earners*). En este tipo de informalidad es donde la UGPP tiene una función importante, pues personas con ingresos suficientes para realizar los aportes a la seguridad social están evadiendo el pago, lo cual afecta evidentemente los resultados de formalidad.

En conclusión, en el caso colombiano la incidencia de la informalidad parece ser resultado de un mercado laboral segmentado. Esta condición se explica principalmente por un salario mínimo alto en comparación con el salario medio, que además se actualiza anualmente por encima de la inflación y la productividad, y por costos salariales altos que dificultan la contratación. En adición, Colombia es un país con bajos niveles de educación y con ingresos per cápita medios-bajos, lo que promueve que muchos trabajadores no cuenten con la productividad necesaria para acceder al mercado laboral formal.

2.3 Perú

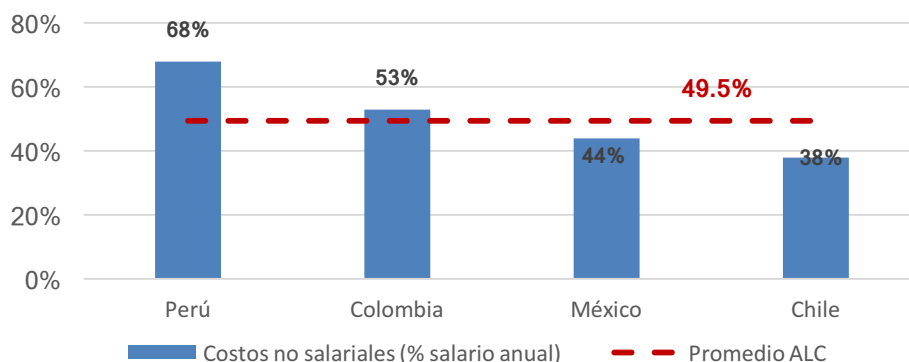
El mercado laboral peruano presenta una alta tasa de informalidad, la cual se ubicó en 2018 en el 78,2%, luego de haberse reducido cerca de 4 p.p. respecto a 2009, cuando alcanzaba el 82,3%. A pesar de esta reducción, Perú se mantiene como el país con mayor porcentaje de trabajadores informales dentro de la ALP (gráfica 1). En general, el caso peruano no dista mucho del colombiano, en cuanto el mercado laboral de este país también tiene una alta participación de

trabajadores independientes (37% en Perú y 42% en Colombia para 2018, de acuerdo con el SIMS-BID), cuentan con niveles relativamente bajos de ingreso per cápita y de urbanización, así como altos costos de contratación (Fernández, et al. 2017). Luego, en primera instancia, las razones para la informalidad no deben diferir significativamente entre estos países.

Tal y como se mostró en los gráficos 3 y 4, los niveles de informalidad en los quintiles de ingreso más bajos y en los grupos de menor nivel educativo supera el 95% de los trabajadores ocupados. Además, la evolución reciente de la informalidad en Perú muestra una reducción únicamente en los quintiles 3, 4 y 5 de ingresos laborales. Esto sugiere que el mercado laboral está segmentado y los recientes avances en formalidad han funcionado para las personas de ingresos medios y altos, mientras los trabajadores de menores ingresos se mantienen excluidos casi en su totalidad de mercado formal. Al respecto, Loayza (2008) establece que Perú se caracteriza por ser un país de bajos niveles educativos, fuertes presiones demográficas y estructuras productivas primarias, lo que puede contribuir a que una parte importante de la actividad económica sea de subsistencia, es decir, que se desarrolla en áreas de baja productividad que quedan por fuera de la economía formal. En esta línea, CEPLAN (2016) también describe que la informalidad se concentra principalmente en los trabajadores más jóvenes, las mujeres, aquellos con niveles más bajos de educación y en los trabajadores independientes.

Sin embargo, los altos niveles de informalidad que muestra el mercado laboral peruano en general también pueden responder a la existencia de fuertes barreras para el acceso al mismo. Loayza (2008) muestra que la informalidad peruana se puede explicar por la combinación de factores asociados a elevadas cargas tributarias y a la débil fiscalización del Estado. En esta línea, Pagés (2016) y Alaimo, Bosch, Gualavisí y Villa (2017) también muestran que los costos no salariales en Perú en 2017 se ubicaron en cerca del 68% del salario anual de un trabajador, los más altos de la ALP, mientras el promedio de América Latina y el Caribe estaba en 51% (gráfico 8).

Gráfico 8. Costos no salariales* (% del salario anual) - 2017



Fuente: Elaboración propia a partir de Alaimo et. al (2017)

*Incluye aportes a seguridad social, costos de despido, vacaciones, aguinaldo y aviso previo.

Ahora bien, es importante resaltar que, a diferencia del caso colombiano, un factor que agrava la formalización laboral en Perú es la no obligatoriedad en las contribuciones de los trabajadores independientes, lo que explica en gran medida que la cotización de estos trabajadores sea prácticamente nula (0,32% del total de trabajadores independientes cotizaron en 2018). Como se dijo anteriormente, los trabajadores independientes representan cerca del 37% de los ocupados y, según CEPLAN (2016), se caracterizan por trabajar en actividades poco calificadas y de baja productividad, lo que los vuelve un grupo altamente vulnerable para estar en la informalidad.

En suma, el mercado laboral en Perú muestra rasgos de estar segmentado y con una importante incidencia de informalidad de subsistencia y de informalidad inducida, como resultado de bajos niveles de educación, baja productividad de la economía y altos costos para la contratación que excluyen a gran parte de la población de un trabajo asalariado formal. Este problema se exagera con la deficiente regulación sobre la cotización de los trabajadores independientes.

2.4 México

México registró en 2018 una tasa de informalidad de 68%. A diferencia del comportamiento observado en los demás países de la ALP, este resultado representa un deterioro de 3 p.p. frente a 2008, cuando la población de trabajadores informales era del 65%. A primera vista, es sorprendente el deterioro de la informalidad en la economía mexicana, toda vez que este país cuenta con el salario mínimo más bajo de la ALP y, además, los costos no salariales se ubican levemente por debajo del promedio de la región (gráficos 7 y 8).

En primera instancia, se puede sugerir que la alta informalidad en la economía mexicana responde a la exclusión de algunos trabajadores de baja productividad. Los gráficos 3 y 4, muestran que en los quintiles de ingresos más bajos y en el grupo de menor nivel educativo supera el 80% de los ocupados no contribuyen a pensiones. Frente a esto, varios estudios han resaltado el efecto positivo que tiene la educación como determinante de la formalidad (CONSAR, 2017; Dougherty & Escobar, 2013; Khamis, 2012). Por ejemplo, Brandt (2011) establece que una estrategia clave para combatir la informalidad en México es hacer grandes esfuerzos por mejorar la calidad de la educación y la capacitación de los adultos, esto debido a que, según el autor, la baja productividad de los trabajadores es uno de los determinantes más importantes de la informalidad en este país.

No obstante, también se ha reconocido que los trabajadores mexicanos tienen una alta tasa de rotación entre la formalidad y la informalidad, lo que implica que no hay diferencias de fondo entre los trabajadores que se encuentran dentro y fuera del mercado laboral formal (Bazdresch, 2017). Al respecto, la CONSAR (2017) muestra que aproximadamente 2 de cada 10 trabajadores dejan de ser formales después de cinco trimestres, mientras que la mayoría de las personas que salen de la informalidad transitan al desempleo. Por su parte, Antón, Hernández, & Levy (2012), utilizando datos de la Encuesta de Empleo para 2008, resaltan una característica atípica en la economía mexicana donde el 8,6% de los trabajadores mantuvieron el mismo empleo entre 2007 y 2008, pero pasaron de la formalidad a la informalidad entre los dos años. Esto, según los autores, es el reflejo de las estrategias de evasión que han utilizado algunas empresas en México, que obtan por registrar únicamente subgrupos de trabajadores para el pago de seguridad social, los cuales rotan entre años para cumplir parcialmente con la obligación.

Este hallazgo es un ejemplo del fuerte vínculo que existe entre las estrategias de evasión que utilizan algunas empresas, las debilidades institucionales en la supervisión y fiscalización de las contribuciones y la cobertura de salud y pensiones de los trabajadores. Algunos estudios han apuntado que la preferencia de los trabajadores y empresas para trabajar y contratar de manera informal es el resultado de un arreglo institucional deficiente, que se caracteriza por una alta percepción de corrupción, una débil fiscalización de las contribuciones a la seguridad social de empresas y trabajadores, así como altos costos de la formalidad de la empresas (Brandt, 2011; Dougherty & Escobar, 2013; OECD, 2015). En efecto, la OECD (2017) muestra que la evasión fiscal es relativamente alta debido a que varias empresas subdeclaran los costos laborales frente

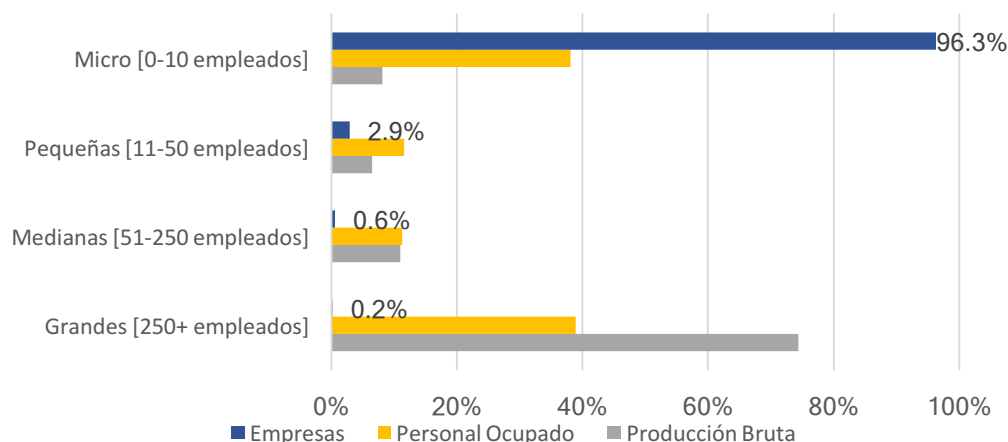
al Instituto Mexicano de Seguridad Social (IMSS) y los inflan frente a la administración tributaria para sacar provecho de la ausencia de una identificación fiscal única. En este sentido, Brandt (2011) resalta que existen diferentes grados de informalidad en las empresas mexicanas. Por un lado, están las firmas completamente informales que no declaran su actividad ni sus trabajadores para no estar sujetas a la regulación aplicable. En el medio están aquellas que pueden estar legalmente registradas, pero evaden algunos impuestos y no reportan todos sus trabajadores. Y, finalmente, existen empresas que pagan la mayoría de sus impuestos y cumplen con las leyes pero prefieren trabajar con empleados independientes, en vez de asalariados, para evitar el pago de seguridad social⁶.

Al respecto, Antón, Hernández, & Levy (2012), utilizando los registros de empresas para 2008 del Censo Económico y del IMSS encuentran dos hechos relevantes. En primer lugar, muestran que las firmas de hasta 5 trabajadores correspondían al 89% del censo, de las cuales solo estaban registradas en el IMSS el 16%, mientras las empresas con más de 50 personas representaban el 1% del censo y el 102% estaba inscrito en el IMSS⁷. Esto sugiere que hay una gran cantidad de empresas muy pequeñas, probablemente de baja productividad, que generan empleo principalmente informal. El Censo Económico de 2014, el más reciente en el momento, muestra una distribución similar de las empresas Mexicanas respecto al mostrado para 2008 por los autores. Según el gráfico 9, en 2014 el 96,3% de las empresas eran microempresas que empleaban el 38,1% de los ocupados y generaban solo el 8% de la producción bruta total (INEGI, 2014). Por lo tanto, es posible concluir que 4 de cada 10 trabajadores mexicanos se encuentran empleados por empresas que tienen bajos niveles de productividad y que, por lo tanto, deben subsistir en la informalidad.

⁶ En México la cotización a pensiones para empleados independientes es voluntaria.

⁷ El registro de la empresa en el IMSS es un paso necesario para realizar las cotizaciones a seguridad social de los empleados. Los autores explican que la correspondencia entre el IMSS y el Censo no es perfecta, especialmente en empresas grandes porque la unidad de observación en el primero es la empresa mientras en el segundo es el establecimiento.

Gráfico 9. Distribución de empresas por tamaño - México



Fuente: INEGI (2014)

En consecuencia, en México existe un alto porcentaje de empresas que no están registradas y no cumplen con la regulación, lo que deja a un grupo importante de trabajadores por fuera de la cobertura de salud y pensiones. Sumado a esto, el mercado laboral mexicano se caracteriza por tener un grupo de trabajadores con bajos niveles de productividad que no pueden acceder a trabajos formales, así como por experimentar una alta movilidad entre formalidad, informalidad y desempleo. Estas características se ven agravadas por el hecho de que solo el 0,76% de los trabajadores independientes cotiza a pensiones (gráfico 2), como consecuencia de la no obligatoriedad de la cotización para este grupo de trabajadores. De tal forma, Brandt (2011) considera que algunas de las estrategias para combatir la informalidad y mejorar la productividad de las empresas informales está relacionada con reducir sus costos, principalmente aquellos derivados de la regulación, y fortalecer los beneficios de ser formal, como lo es una mejor calidad de servicios del Estado, resaltando la protección de derechos de propiedad y una mejor oferta educativa.

3. Conclusiones

Tras una mirada a las principales características de la informalidad en los países de la Alianza del Pacífico, son varios los frentes en los que tienen que trabajar los gobiernos para disminuir la incidencia de este fenómeno. En primer lugar, se debe avanzar hacia la obligatoriedad de las contribuciones a seguridad social de los trabajadores independientes, lo cual contribuiría de forma importante a la disminución de los trabajadores informales en Chile, Perú y México; países que actualmente no exigen plenamente este requisito. Sin embargo, esta condición no es

suficiente y debe ir acompañada de grandes esfuerzos institucionales para asegurar los incentivos necesarios para que estos trabajadores realicen las cotizaciones, así como para realizar una correcta fiscalización de dichos aportes. En general, fortalecer los mecanismos institucionales para evitar la evasión en los impuestos de las empresas y en los pagos de la seguridad social de los trabajadores es una prioridad para los países de la Alianza, en especial para México donde se observó que existen grandes dificultades al respecto.

Otro reto que enfrentan los países de la ALP es la disminución de las barreras al acceso al mercado laboral formal. En este punto Colombia y Perú son los países que más requieren cambios. El primero cuenta con la relación salario mínimo – salario medio más alta del grupo (89%), y probablemente una de las más altas en el mundo. Asimismo, los dos países tienen costos no salariales muy por encima del promedio de la región (68% y 53% del salario anual, respectivamente, frente al 49,5% de América Latina y el Caribe). Esto requiere de reformas tributarias que logren armonizar adecuadamente los impuestos, sustituyendo impuestos a la nómina, preferiblemente por impuestos a la renta a personas naturales.

Por otro lado, es de suponer que haciendo todos estos cambios regulatorios sigamos viendo unos empleos informales en la medida que parte de la informalidad está explicada por grupos de trabajadores de menores niveles de educación de todos los países, aunque en menor medida en Chile. Esto hace necesario estrategias de mediano y largo plazo que permitan aumentar la productividad laboral de los trabajadores latinoamericanos y así lograr realmente eliminar la informalidad y altos niveles de desempleo de nuestras economías.

Bibliografía

- Loayza, N. V., Servén, L., & Sugawara, N. (2009). *Informality in Latin America and the Caribbean. Policy Research Working Paper*.
- Perticara, M., & Celhay, P. (2010). *Informalidad laboral y políticas públicas en Chile*.
- Bazdresch, S. (2017). *La informalidad en México: Interpretaciones alternativas sobre su origen y consecuencias*. Obtenido de Foco Económico: <http://focoeconomico.org/2017/11/21/la-informalidad-en-mexico-interpretaciones-alternativas-sobre-su-origen-y-consecuencias/>
- INEGI. (2014). *La empresas en México*. Obtenido de Censos Económicos 2014: http://internet.contenidos.inegi.org.mx/contenidos/Productos/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/nueva_estruc/CE_2014/702825089177.pdf
- Perry, G., Maloney, W., Arias, O., Fajnzylber, P., Mason, A., & Saavedra-Chanduvi, J. (2007). *Informality: Exit and Exclusion*. Washington D.C.: The World Bank.
- Fernández, C., Villar, L., Gómez, N., & Vaca, P. (2017). *Taxonomía de la informalidad en América Latina. Working Paper Fedesarrollo*.
- Gasparini, L., & Tornarolli, L. (2009). Labor Informality in Latin America and the Caribbean: Patterns and Trends from survey microdata. *Desarrollo y Sociedad*, 13 - 80.

- BID. (2018). *Sistema de Información de Mercados Laborales y Seguridad Social - SIMS*. Obtenido de Banco Interamericano de Desarrollo: <https://www.iadb.org/es/sectores/inversion-social/sims/inicio>
- Naciones Unidas. (2018). *Perspectivas de Urbanización Mundial: Revisión 2018*. Obtenido de Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, División de Población: <https://population.un.org/wup/Download/>
- Schclarek, A., & Caggia, M. (2015). Household Saving and Labor Informality: The Case of Chile. *IDB Working Papers Series*(581).
- Fernández, C., & Villar, L. (2016). The impact of lowering the payroll tax on informality in Colombia. *Fedesarrollo Working Papers*(72).
- Bernal, R. (2009). The Informal Labor Market in Colombia: Identification and Characterization. *Desarrollo y Sociedad*(63), 145-208.
- Fernández, C., & Villar, L. (2016b). A Taxonomy of Colombia's Informal Labor Market. *Fedesarrollo Working Papers*(73).
- Bernal, R., Eslava, M., Meléndez, M., & Pinzón, Á. (2017). *Switching from Payroll Taxes to Corporate Income Taxes: Firms' Employment and Wages after the Colombian 2012 Tax Reform*. Obtenido de [http://www.econestudio.com/proyecto.php?proyecto=1\\$\\$-42BLXgo942BjvMBVvgB&idi=es](http://www.econestudio.com/proyecto.php?proyecto=1$$-42BLXgo942BjvMBVvgB&idi=es)
- Mondragón-Vélez, C., Peña, X., & Wills, D. (2010). *Labor Market Rigidities and Informality in Colombia*. Obtenido de <http://siteresources.worldbank.org/EXTLACOFFICEOFCE/Resources/870892-1265238560114/Informality.pdf>
- Pagés, C. (2016). *Formalidad Laboral en Perú: Situación actual y propuestas*. Obtenido de http://www.grade.org.pe/wp-content/uploads/Pages_Informalidadlaboral.pdf
- CEPLAN. (2016). *Economía informal en Perú: Situación actual y perspectivas*. Lima.
- CONSAR. (2017). Movilidad y Formalidad Laboral en México. *Documentos de trabajo*(4).
- Dougherty, S., & Escobar, O. (2013). The determinants of informality in Mexico's states. *OECD Economics Department Working Papers*(1043).
- Brandt, N. (2011). Informality in Mexico. *OECD Economics Department Working Papers*(896).
- Khamis, M. (2012). A note on informality in the labour market. *Journal of International Development*(24), 894–908.
- Antón, A., Hernández, F., & Levy, S. (2012). *The End of Informality in Mexico? Fiscal Reform for Universal Social Insurance*. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo.
- OECD. (2015). Reducir la informalidad. En *México: Políticas prioritarias para fomentar las habilidades y conocimientos de los mexicanos para la productividad y la innovación* (págs. 17-21). París.
- Loayza, N. (2008). Causas y consecuencias de la informalidad en el Perú. *Revista Estudios Económicos, Banco Central de Reserva del Perú*, 15, 43-64.
- Joumard, I., & Londoño Vélez, J. (2013). Income Inequality and Poverty in Colombia - PArt 1. The Role of the Labour Market. *OECD Economics Department Working Papers*(1036).
- OECD. (2017). *Estudios Económicos de la OECD: México*. Ciudad de México.
- Alaimo, V., Bosch, M., Gualasavi, M., & Villa, J. M. (2017). Medición del Costo del Trabajo Asalariado en América Latina y el Caribe.