

CENTRO DE INVESTIGACIÓN Y DOCENCIA ECONÓMICAS, A. C.



PROPUESTA DE POLÍTICA PÚBLICA PARA MEJORAR LA EFICACIA
DE LAS INTERVENCIONES GUBERNAMENTALES DEL GOBIERNO
FEDERAL PARA EL COMBATE A LA INFORMALIDAD

TESINA

QUE PARA OBTENER EL GRADO DE
MAESTRO EN GERENCIA PÚBLICA

PRESENTA
JAVIER FELIPE PATIÑO GARCÍA

DIRECTOR DE LA TESINA
ITZA TLALOC QUETZALCOATL CURIEL CABRAL

MÉXICO, D.F. MARZO 2015

**Propuesta de Política Pública para
Mejorar la Eficacia de las Intervenciones
Gubernamentales del Gobierno Federal
para el Combate a la Informalidad**



Javier F. Patiño García

Maestría en Gerencia Pública

Índice

Agradecimientos.....	4
Introducción.....	5
Descripción de las Intervenciones Gubernamentales.....	6
Análisis de Actores.....	12
Dimensión y Descripción del Sector Informal en México.....	17
Análisis de Alternativas.....	23
Buscando a los Informales.....	29
Modelos Econométricos.....	39
Alternativas para el Ejercicio del Estado de Derecho.....	45
Conclusiones.....	48
Bibliografía.....	50

Agradecimientos

Concluir la maestría requirió no sólo dedicación y arduo trabajo de mi parte, sino también del apoyo incondicional de las personas que siempre me han apoyado y amado. Le agradezco a mis padres, Aurora y Javier, por alentarme a estudiar esta maestría y a mi novia Meline, quien estuvo siempre conmigo tanto en los buenos como en los malos momentos.

Gracias a mis jefes Ricardo Vudoyra y Francisco Guzmán por haberme apoyado con la maestría. Sin su apoyo en el trabajo, jamás hubiera podido concluir este posgrado.

También quiero agradecer a mis colegas, Alejandra, Carlo, Flor, Javier, Jessica, Karina Liliana y Magdalena; por haberme acompañado en esta increíble experiencia en el CIDE. Por último, quisiera agradecer a todos los profesores que formaron parte de esta maestría, ya que sus enseñanzas han moldeado, en parte, al funcionario público que soy.

Introducción

En 2013, el Gobierno de la República implementó el *Programa para la Formalización del Empleo* de la Secretaría de Trabajo y Previsión Social (STPS) y la Estrategia *Crecamos Juntos* para incentivar a que los trabajadores informales se incorporen al mercado formal; sin embargo, dichas intervenciones son limitadas porque no consideran las verdaderas causas de la informalidad.

El presente documento brindará un panorama sobre la baja eficacia de las medidas que ha implementado el gobierno a partir de la administración del Presidente Enrique Peña Nieto y se propondrán soluciones alternas para combatir el fenómeno de la informalidad.

Para ello, se realizará una descripción de dichas intervenciones del Gobierno Federal para después presentar un análisis de los actores que intervienen en la implementación de estas políticas públicas. Después se dimensionará y describirá el fenómeno de la informalidad en México. Se presentarán los resultados que han dado a conocer el Gobierno de la República en esta materia. Después, se hará una revisión de literatura que mostrará lo que se ha hecho en otros países, lo cual permitirá esbozar algunas alternativas para el abatimiento efectivo de la informalidad.

En una sección posterior, se mostrará un análisis donde se identificará a la población que labora en la informalidad con el objeto de generar políticas públicas efectivas y por último, se brindará una serie de alternativas ligadas al ejercicio del Estado de Derecho para combatir la informalidad.

Descripción de las Intervenciones Gubernamentales

A octubre de 2014, existen dos intervenciones gubernamentales que ha instrumentado el Gobierno Federal. La primera es el *Programa para la Formalización del Empleo* y la segunda es la *Estrategia Crezcamos Juntos*. Si bien pareciera que son dos “programas” gubernamentales distintos, en la realidad, ambos programas buscan combatir el fenómeno de la informalidad. La diferencia radica en que los actores involucrados entre cada intervención gubernamental son distintos y buscan combatir la informalidad desde distintos frentes.

Programa para la Formalización del Empleo

El 22 de julio de 2013, el Presidente Enrique Peña Nieto anunció el *Programa para la Formalización del Empleo 2013*. De acuerdo con el Presidente, “la informalidad nos afecta a todos como sociedad, vulnera los derechos de las personas y limita el verdadero potencial económico de nuestro país. La informalidad frena las actividades de mayor valor agregado. El no invertir en capacitación impide a las empresas informales adoptar nuevas tecnologías y realizar procesos complejos que le significarían también un mayor ingreso. Igualmente, las excluye del crédito bancario necesario para crecer y aumentar su rentabilidad. Y lo más preocupante de todo. La informalidad afecta al trabajador y a su familia”.¹

En efecto, la informalidad puede tener varias consecuencias nocivas para el individuo como para una sociedad. El concepto de informalidad puede tener varios sentidos e interpretaciones, generalmente connotaciones malas como: trabajadores sin seguridad social, baja productividad, competencia desleal o evasión de impuestos (Perry et al., 2007).

¹ Presidencia de la República. *Programa para la Formalización del Empleo 2013*. Discurso pronunciado el 22 de julio de 2014. Disponible electrónicamente en: <http://www.presidencia.gob.mx/articulos-prensa/programa-para-la-formalizacion-del-empleo-2013-2/>

Además, estar inmerso en la economía informal, hará que la productividad de los factores sea menor que si estuviesen empleados en el sector formal. Las empresas informales pueden presentar restricciones para incrementar su productividad, debido a su configuración organizativa, falta de acceso a mercados de capitales formales y en caso de adquirir un crédito, lo obtienen a una tasa mayor al que podían obtenerlo en el sector formal (Aguilera et al., 2005).

Por otra parte, el Presidente al anunciar el Programa para la Formalización del Empleo, mencionó que el *Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS)* asumía el compromiso de avanzar en la simplificación y desregulación de los servicios que ofrece, a fin de que sean más accesibles, más ágiles y más transparentes. A su vez, la *Secretaría de Trabajo y Previsión Social (STPSS)* sería la encargada de establecer una amplia coordinación con los gobiernos de las entidades federativas, con pleno respeto a su soberanía y brindar el apoyo técnico necesario para asegurar la eficaz instrumentación de este programa.

Si bien el titular del Poder Ejecutivo mencionó a otros actores (proveedores y contratistas de la Administración Pública, cámaras empresariales, agremiados, entre otros) que también participarían en este Programa; las dependencias del Gobierno Federal son las que tendrían un papel importante en la implementación de este Programa.

Estrategia Crezcamos Juntos

A pesar que el Gobierno de la República presentó en 2013 un programa para combatir la informalidad, un año después se presentó otra política pública más ambiciosa para abatir este fenómeno social. El 8 de septiembre de 2014, el Gobierno Federal presentó, en Palacio Nacional, la *Estrategia Crezcamos Juntos*. Según el Secretario de Hacienda, Luis

Videgaray, *Crezcamos Juntos* es una estrategia integral en la que participan diversas áreas del Gobierno Federal, iniciativa privada, gobiernos estatales y municipales; con el objeto de promover e impulsar la formalidad de la economía.

De acuerdo con el Secretario Videgaray, la informalidad tiene una dimensión social. “No es casualidad que los estados más pobres sean aquellos donde se presenta mayor informalidad, o que en donde tenemos mayor informalidad se genere mayor pobreza. En los 10 estados más informales, la pobreza es de casi el doble de la observada en los 10 estados menos informales; 60 por ciento contra 30.6 por ciento”.²

Según las palabras del Dr. Videgaray la Estrategia parte de tres premisas:

1. “La primera. Combatir la informalidad significa un combate integral, o... transversal. No podemos combatir la informalidad solamente con uno de los instrumentos de la política pública”.
2. “Segundo. Tenemos que estar dispuestos a innovar, a tener nuevas herramientas para el combate a la informalidad, para generar incentivos para quien hoy decide estar en la informalidad, para que busque ser formal”.
3. “Y el tercer elemento de la estrategia, tiene que ser la comunicación. Una comunicación que se dé en todos los niveles, en todo el país, para que la gente que hoy está en la informalidad, para que esos millones de mexicanas y mexicanos que hoy están en esta condición, conozcan los beneficios, entiendan los mecanismos y reciban la asesoría para lograr transitar hacia la formalidad... con el lanzamiento de

² Presidencia de la República. *Diversas Intervenciones Durante el Evento Reformas en Acción: Crezcamos Juntos*. Discurso del Secretario de Hacienda, Luis Videgaray Caso, pronunciado el día 8 de septiembre de 2014. Disponible electrónicamente en: <http://www.presidencia.gob.mx/articulos-prensa/391645/>

la Campaña Crezcamos Juntos, habremos de complementar este esfuerzo a través de una campaña de difusión en los medios de comunicación masiva”.³

Por su parte, el Presidente Enrique Peña Nieto al tomar la palabra mencionó que “esta estrategia integral utiliza los programas de las distintas dependencias federales para hacer atractiva la transición a la formalidad”⁴, es decir, con esta intervención gubernamental no se crearon nuevos programas, ni nuevos agentes gubernamentales, sino que se hicieron algunas modificaciones a la estructura gubernamental actual. Los principales cambios al marco institucional se pueden apreciar en los beneficios de esta Estrategia que enunció el Presidente Peña, los cuales son:

1. Los dueños de negocios y empleados que se inscriban al IMSS recibirán descuentos de sus cuotas de seguridad social durante 10 años. En los primeros dos años, sólo pagarán la mitad de estas cuotas.
2. Los beneficiarios de esta estrategia, con tan sólo ocho meses de aportar sus cuotas al INFONAVIT, y mediante un programa de la Sociedad Hipotecaria Federal, podrán solicitar un crédito hipotecario.
3. Habrán descuentos en el pago del Impuesto Sobre la Renta (ISR) durante 10 años. Quien tome la decisión de ingresar al mercado formal, en el primer año recibirá un descuento del 100% en el pago del ISR. En el segundo año, será de 90%, y así, sucesivamente.

³ *Ibíd.*

⁴ Presidencia de la República. *Palabras del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, Licenciado Enrique Peña Nieto, durante el evento Reformas en Acción: Crezcamos Juntos*. Discurso pronunciado el día 8 de septiembre de 2014. Disponible electrónicamente en: <http://www.presidencia.gob.mx/articulos-prensa/palabras-del-presidente-de-los-estados-unidos-mexicanos-licenciado-enrique-pena-nieto-durante-el-evento-reformas-en-accion-crezcamos-juntos/>

4. Mediante apoyos directos que otorgará el Instituto Nacional del Emprendedor (INADEM), más de 120 mil pequeños empresarios podrán comprar herramientas y equipos para sus negocios.
5. Los negocios que se incorporen a la formalidad podrán recibir un crédito de la Banca Comercial por un monto desde 5 mil hasta 300 mil pesos, con tasas preferenciales. Esto gracias a las garantías que otorgaría Nacional Financiera.
6. Por último, los trabajadores formales que decidan mejorar su productividad, podrán acceder a los programas de capacitación que ofrece la STPS.

Cabe señalar, que las anteriores medidas propuestas por el Gobierno Federal asumen que la población que labora en el sector informal tiene interés por estos beneficios, de tal medida que harán que el trabajador informal transite de la informalidad a la formalidad. Sin embargo, ¿qué ocurre cuando el trabajador no valora los servicios médicos del IMSS y prefiere pagar un seguro privado? O, ¿para qué estar asegurado en el IMSS si se tiene el Seguro Popular? ¿Para qué tomarse la molestia de darse de alta en el Servicio de Administración Tributaria (SAT) si los trabajadores informales están “bien” en sus empresas informales? ¿Por qué pagar impuestos, si al final del día las empresas informales no pagan impuestos y no hay nadie que los sancione? ¿Para qué adquirir un crédito del INFONAVIT, si éste sólo le permitirá al trabajador comprar una casa que está a dos horas de su centro de trabajo?

Si bien las propuestas del Gobierno Federal son ambiciosas para el combate a la informalidad, no son del todo eficaces porque en ocasiones hay conflictos de interés dentro del Gobierno. En el caso de la informalidad, ¿qué político estaría dispuesto a remover a los comerciantes informales? ¿Los Jefes Delegacionales serían capaces de pagar el costo

político por quitar a los ambulantes? ¿El costo lo pagaría el Jefe de Gobierno del Distrito Federal? ¿Acaso tendría que intervenir el Gobierno Federal? O, ¿no será que los informales son benéficos para los políticos locales y por ello, no los sancionan?

Según Milena Rojas (2009) existe una relación dual entre informalidad y clientelismo. Por un lado, las prácticas clientelares se manifiestan mediante grandes e ineficientes burocracias, junto con corrupción; lo cual genera un alto costo de oportunidad para las empresas en términos de impuestos y regulaciones empresariales. Al gravarse los costos de transacción, generará que aumenten los niveles de informalidad. Por el otro lado, los informales que deciden no estar en el sector formal no internalizan los costos y beneficios de un buen gobierno, por lo que tienen incentivos a votar por políticos que realizan prácticas clientelares.

Por ello, Stephen Holmes y Cass Sunstein explicaban en su libro *El costo de los derechos por qué la libertad depende de los impuestos* que aplicar el Estado de Derecho es costoso. “La imposición de las leyes es costosa, sobre todo si ha de ser uniforme y justa; y los derechos legales son vacíos si no existe una fuerza que los haga cumplir. Dicho de otro modo, casi todos los derechos implican un deber correlativo, y los deberes sólo se toman en serio cuando su descuido es castigado por el poder público con recursos del erario público”.⁵

Por tal motivo, si realmente queremos acabar con el problema de la informalidad es necesario ejercer el Estado de Derecho para que éste haga cumplir las leyes. El Gobierno Federal, mediante las intervenciones antes mencionadas, ha brindado incentivos positivos a los agentes informales para que éstos se incorporen al sector formal. Sin embargo, los

⁵ Holmes, et al. (2011). P. 64.

agentes no sólo actúan con incentivos positivos, sino también con negativos; de ahí la relevancia de hacer efectivo el uso de la ley.

Análisis de Actores

Dada la presentación de las intervenciones gubernamentales, a continuación se presenta un análisis sobre aliados y oponentes potenciales. Los actores que tendrán mayor influencia serán los que estén mejor organizados. Los actores aliados son las organizaciones gubernamentales del orden federal (IMSS, SAT, STPS, INFONAVIT e INEGI), mientras que los aliados potenciales son los posibles beneficiarios de la reforma (personas que laboran en el sector informal) así como las organizaciones que podrían impulsar la formalización del empleo como lo son las cámaras de comercio, asociaciones sindicales, gobiernos estatales y organizaciones civiles. Por otra parte, la principal oposición vendría de las organizaciones de comerciantes informales.

A partir del análisis de *stakeholders*, se pudo identificar que los actores que más probablemente influirán en el proceso son aquéllos con alto poder y alto interés, los cuales son las organizaciones gubernamentales, así como las organizaciones de comerciantes informales, quienes se opondrán a esta reforma. Por otra parte, los gobiernos estatales y locales serán los que tengan alto poder pero bajo interés, de ahí la importancia de que el Gobierno Federal deba trabajar estrechamente con ellos para mantenerlos satisfechos e involucrarlos constantemente en el proceso.

A su vez, la población objetivo, que son las personas que laboran en sector informal, serán actores con un alto interés pero con poder bajo. De ahí la relevancia de brindarles información atractiva para incluirlos en el proceso y por ende, se formalicen. Por último, se

encuentran los actores con bajo poder y bajo interés, quienes son las cámaras de comercio, asociaciones sindicales y las organizaciones civiles (Ver Tabla 1).

Tabla 1. Análisis de Stakeholders

Poder	Alto	Mantenerlos satisfechos (apoyo) Gobiernos estatales y municipales	Cercanamente involucrados e influencia activa IMSS, INFONAVIT, STPS, SAT, INEGI y organizaciones de comerciantes informales
	Bajo	Monitoreo (mínimo esfuerzo) Cámaras de comercio, asociaciones sindicales, organizaciones civiles	Información Personas que laboran en el sector informal.
		Bajo	Alto
Interés			

Los roles que toman cada jugador son los siguientes:

1. Organizaciones de comercios informales. Su papel es representar los intereses de los comercios ambulantes y evitar que los gobiernos locales (ej. GDF) los quiten de la vía pública a cambio de apoyo político (ej. asistir a mítines políticos). Generalmente, estas asociaciones están cohesionadas y bien organizadas.
2. Personas que laboran en el sector informal (ej. madres que prefieren mayor flexibilidad laboral, familiares no remunerados, etc.). Son la población objetivo a la que va dirigida la política pública. Con el nuevo marco legal, se espera que estos actores entren al sector formal.
3. Instituto Mexicano del Seguro Social. Es la instancia de dar seguridad social a los trabajadores formales. En este caso, el IMSS deberá brindar más información a los empleados y patrones para que estos últimos inscriban a sus trabajadores. Además,

deberá disminuir las trabas burocráticas para que la inscripción de los trabajadores sea más fácil.

4. Servicio de Administración Tributaria (SAT) de la Secretaría de Hacienda. Es la instancia encargada de registrar a los contribuyentes, mediante el RFC, para que los empleados paguen impuestos.
5. Secretaría de Trabajo y Previsión Social. Instancia del Gobierno Federal que coordinará los esfuerzos de los gobiernos estatales así como de las instancias federales.
6. INFONAVIT. Brindar crédito para la vivienda, el cual es un incentivo para estar en la economía formal.
7. Cámaras de Comercio. Su rol es representar los intereses de las empresas. En esta política pública, se tratará que estas cámaras influyan e incentiven a sus empresas afiliadas para que inscriban a todos sus trabajadores al IMSS.
8. Agrupaciones sindicales. Al igual que las cámaras comerciales, el rol de las agrupaciones sindicales es representar los intereses de sus agremiados. Para el caso de la formalización del empleo, se buscará que estas agrupaciones sindicales incentiven a sus agremiados a entrar en la economía formal.
9. INEGI. Instancia gubernamental encargada de cuantificar el fenómeno de la informalidad. Por ende, es el actor encargado de medir si la política pública ha tenido un efecto en la reducción de la informalidad.
10. Gobiernos estatales y el Gobierno del Distrito Federal. Son las entidades encargadas de ejercer el Estado de Derecho para quitar o no a los comerciantes informales (ambulantes).

11. Organizaciones civiles que han abordado el tema de la informalidad (Ej. IMCO, Universidades). Investigar sobre el tema de informalidad y evaluar el efecto que ha tenido la política pública, para analizar áreas de mejora.

¿Cuáles son sus intereses?

- Organizaciones de comercios informales. Los líderes de los comerciantes informales buscarán que estos comerciantes no se desplacen a la economía formal. Por tal motivo, serán los principales opositores de esta política pública.
- Personas que laboran en el sector informal (ejemplos: madres que prefieren mayor flexibilidad laboral, familiares no remunerados, etc.). Su interés es tener mejores condiciones económicas. Si con el nuevo marco legal se les brinda los incentivos correctos, entonces se trasladarán al sector formal.
- Instituto Mexicano del Seguro Social. Buscar que más personas se inscriban al IMSS para que tengan seguridad social.
- Servicio de Administración Tributaria (SAT) de la Secretaría de Hacienda. Tener más contribuyentes registrados mediante la inscripción en el RFC.
- Secretaría de Trabajo y Previsión Social. Establecer un canal efectivo de comunicación entre instancias gubernamentales en los órdenes de gobierno federal y estatal.
- INFONAVIT. Que más personas tengan acceso a vivienda, mediante el otorgamiento de créditos.
- Cámaras de Comercio. Su interés consiste en que las empresas que representan tengan mejores condiciones con la política de formalización del empleo.
- Agrupaciones sindicales. Su rol se refleja en que sus agremiados tengan mejores condiciones laborales y económicas.

- INEGI. El interés del INEGI es generar información confiable. Además, para este caso, de contar con indicadores pertinentes, claros y confiables sobre la evolución de la informalidad.
- Gobiernos estatales y el Gobierno del Distrito Federal. El mayor conflicto de interés que podría existir para un actor sería el de los gobiernos estatales. Por un lado, quisieran mantener bajos niveles de informalidad, es decir, tener el menor número posible de comerciantes ambulantes; sin embargo, los gobiernos subnacionales desearían que este objetivo se lograra con el menor costo político. Desplazar a comerciantes ambulantes siempre generará costos políticos, ya que éstos, al estar bien organizados, empezarán manifestantes y/o movilizaciones.
- Organizaciones civiles que han abordado el tema de la informalidad (Ej. IMCO, Universidades). El interés de estas organizaciones es generar información de utilidad para los tomadores de decisiones de política pública. Además, de darse a conocer mediante medios de comunicación (ej. televisión, blogs en Internet, radio) para mejorar su reputación.

Dimensión y Descripción del Sector Informal en México

El presidente Enrique Peña Nieto al presentar el *Programa para la Formalización del Empleo* dimensionó el problema de la informalidad. “De acuerdo a una nueva metodología de INEGI, ha revelado que la informalidad está presente en seis de cada 10 empleos y no en tres de 10, como anteriormente se consideraba”. En este sentido el INEGI considera dos tasas para cuantificar el fenómeno de informalidad, la que antes se usaba es *tasa de ocupación en el sector informal* y la que ahora se usa, la cual considera los estándares de la Organización Internacional del Trabajo, se llama *tasa de informalidad laboral*.

En la última medición que se cuenta sobre la medición que realiza el INEGI, se describe la diferencia que hay entre cada una de las tasas antes mencionadas.⁶ La *tasa de ocupación en el sector informal* se “refiere a todas las personas que trabajan para unidades económicas no agropecuarias operadas sin registros contables y que funcionan a partir de los recursos del hogar o de la persona que encabeza la actividad sin que se constituya como empresa, de modo que la actividad en cuestión no tiene una situación identificable e independiente de ese hogar o de la persona que la dirige y que por lo mismo tiende a concentrarse en una muy pequeña escala de operación”. Dicha tasa representó 27.47% de la población ocupada en el mes de septiembre de 2014, para el mismo mes del año pasado la tasa fue de 27.36%.

En cambio, la *tasa de informalidad laboral* se “refiere a la suma, sin duplicar, de los que son laboralmente vulnerables por la naturaleza de la unidad económica para la que trabajan, con aquellos cuyo vínculo o dependencia laboral no es reconocido por su fuente de trabajo. En esta tasa se incluye –además del componente que labora en micronegocios no

⁶ INEGI. *Indicadores Oportunos de Ocupación y Empleo. Cifras Preliminares Durante Septiembre de 2014*. Boletín de Prensa Núm. 439/14. 17 de octubre de 2014. Aguascalientes, Ags. Disponible electrónicamente en: <http://www.inegi.org.mx/inegi/contenidos/espanol/prensa/comunicados/ocupbol.pdf>

registrados o sector informal- a otras modalidades análogas como los ocupados por cuenta propia en la agricultura de subsistencia, así como a trabajadores que laboran sin la protección de la seguridad social y cuyos servicios son utilizados por unidades económicas registradas. Esta tasa se situó a 58.01% de la población ocupada en el noveno mes de este año, en tanto que en igual mes de un año antes se estableció en 57.53 por ciento” (ver Tabla 2).

Tabla 2. Tasas de informalidad durante septiembre

Tipo de informalidad	sep-13	sep-14
Tasa de ocupación en el sector informal	27.36%	27.47%
Tasa de informalidad laboral	57.53%	58.01%

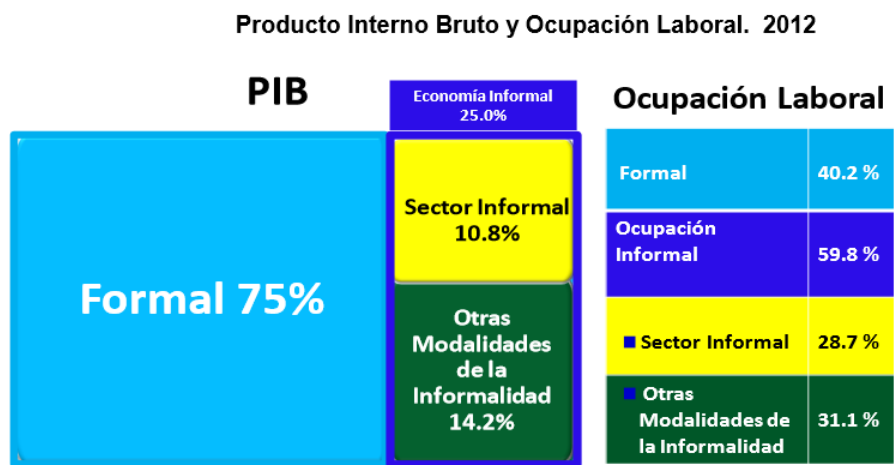
Fuente: INEGI.

*Nota: Tasas calculadas respecto a la población ocupada.

Cabe hacer énfasis en que la *tasa de informalidad laboral* se incluye a trabajadores que laboran para unidades económicas registradas pero no cuentan con seguridad social; tal es el caso de personas que trabajan bajo el régimen de honorarios. Es decir, esta definición de informalidad incluye a estos trabajadores a pesar que sí pagan impuestos, pero por no contar con seguridad social, se les incluye en el sector informal.

A su vez el INEGI menciona que “para el año de 2012 la medición de la Economía informal indicó que 25% del PIB es informal y se genera por 59.8% de la población ocupada en condiciones de informalidad y que 75.0% del PIB lo genera el Sector Formal con 40.2% de la población ocupada formal, es decir, que por cada 100 pesos generados del PIB del país, 75 pesos lo generan 4 ocupados formales de cada 10, mientras que 25 pesos

los generan 6 ocupados en informalidad de cada 10”; tal y como se muestra en la siguiente figura.⁷



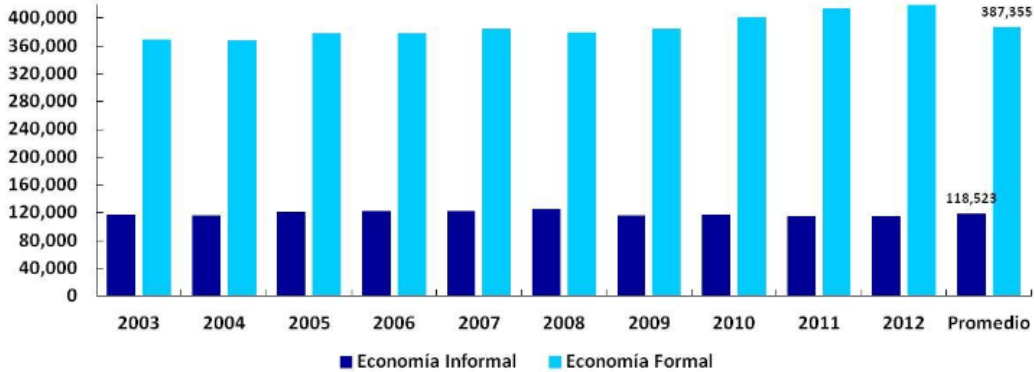
Fuente: INEGI.

Por otra parte, “la productividad anual por puesto de trabajo, medida como el PIB por puesto de trabajo de la Economía Formal e Informal, muestra que la Economía Formal generó en promedio para el lapso de 2003-2012, 387,355 pesos anuales a precios de 2008 de PIB por puesto ocupado formal, mientras que la Economía Informal se ubicó en 118,523 pesos anuales a precios de 2008 por puesto ocupado en la informalidad, es decir, la productividad de la economía formal es 2.3 veces mayor que la productividad de la economía informal”, tal y como se muestra en la siguiente gráfica.⁸

⁷ INEGI. *Medición de la Economía Informal 2003-2012. Base 2008*. Boletín de Prensa Núm. 306/14. 30 de julio de 2014. Aguascalientes. Disponible electrónicamente en: <http://www.inegi.org.mx/inegi/contenidos/espanol/prensa/Boletines/Boletin/Comunicados/Especiales/2014/julio/comunica4.pdf>

⁸ *Ibid.*

Productividad promedio anual por puesto de trabajo de la Economía Formal e Informal

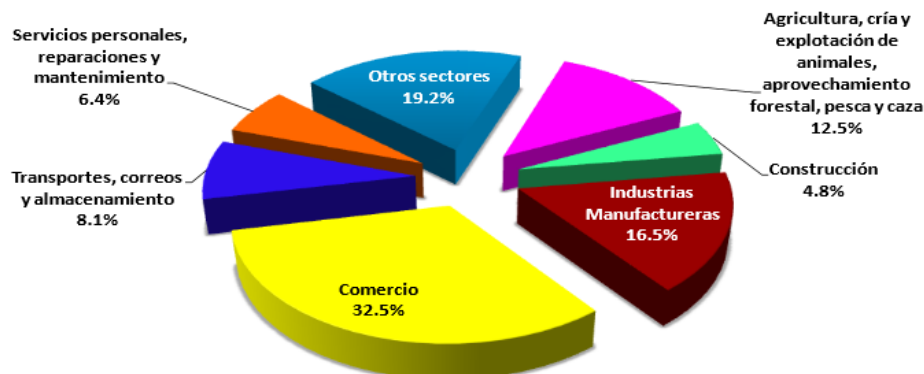


Fuente: INEGI.

Cabe señalar, que el comportamiento del sector informal varía entre actividades económicas. “La Economía Informal por Sector de actividad económica para el año 2012, muestra que el comercio es el sector de mayor importancia ya que contribuye con 32.5% del Valor Agregado Bruto (VAB) informal, seguido por el grupo de actividades de servicios (restaurantes, entretenimiento, educación, alquileres, entre otros), que en conjunto representan 19.2%; en tercer lugar están las actividades manufactureras con 16.5% del VAB, por su parte las actividades agropecuarias se ubican en el cuarto con 12.5%; en quinto lugar el transporte, correo y almacenamiento con 8.1%; en sexto lugar otros servicios excepto actividades gubernamentales con 6.4% , y en séptimo lugar, la construcción con 4.8%”, como se muestra a continuación.⁹

⁹ *Ibid.*

Valor Agregado Bruto de la Economía Informal, por sector de actividad económica. Estructura Porcentual 2012



Fuente: INEGI.

En parte el comercio es el sector más relevante para el sector informal, ya que también se fomenta por parte de los consumidores. Es decir, no habría comercio informal si la gente no comprara mercancía en establecimientos informales. Según Consulta Mitofsky, 6 de cada 10 ciudadanos en el Distrito Federal dicen que los precios son la principal razón de su compra en comercios informales, como se describe en la siguiente gráfica.



Fuente: Consulta Mitofsky.

Diagnóstico sobre la disponibilidad de información pública por parte de las dependencias federales y Resultados del Programa

Lamentablemente, ninguna dependencia del Gobierno Federal cuenta con información desglosada y a detalle que muestre aspectos de la operación ni del Programa, ni de la Estrategia *Crezcamos Juntos*. La única información disponible es la que describe a las dos intervenciones de manera muy general. La información respecto al *Programa para la Formalización del Empleo* se puede encontrar en boletines de la STPS, entrevistas al Secretario Navarrete Prida y en la siguiente página electrónica: <http://empleoformal.stps.gob.mx/>

En el caso de la *Estrategia Crezcamos Juntos*, la información se puede obtener en la siguiente página: <http://www.crezcamosjuntos.gob.mx/>

Sin información de indicadores de seguimiento, actividades, metas y otros factores, será poco factible que se pueda documentar los avances de estas intervenciones gubernamentales.

Sin embargo, con base en información de boletines de prensa de la STPS, el titular de dicha secretaría, Alfonso Navarrete Prida, anunció que “hay 300 mil altas que no corresponden al crecimiento económico y que no son nuevos puestos de trabajo, [lo cual] significa que hay 300 mil altas que son formalización”.¹⁰ A su vez, el Secretario detalló que la tasa de informalidad laboral se redujo de 60% a 59% entre el tercer trimestre de 2012 y el tercer trimestre de 2013; y con los datos más actualizados del INEGI, a septiembre de 2014 esta

¹⁰ STPS. *El Programa para la Formalización del Empleo Funcionó, como los Demuestran las Cifras de Altas que Reporta el IMSS: Alfonso Navarrete Prida*. Dirección General de Comunicación Social. Boletín de Prensa No. 163/2014. 30/01/2014. Información disponible electrónicamente en: http://www.stps.gob.mx/bp/secciones/sala_prensa/boletines/2014/enero/pdf/bol_168.pdf

tasa se ubicó en 58.01%. Dada esta reducción, ¿podemos afirmar que el Programa de la STPS es exitoso?

Análisis de Alternativas

Según Ana María Oviedo, funcionaria del Banco Mundial, diferentes países han optado por una serie de medidas para combatir la informalidad, las cuales se resumen a continuación:

1. Simplificación de esquemas tributarios (Brasil).
2. Reducción de impuestos para las Pequeñas y Medianas Empresas (Bélgica, Bulgaria, Francia, Hungría, Holanda y Suecia).
3. Mayor flexibilidad para la contratación y despido de trabajadores a través de contratos temporales (España).
4. Mejor atención al usuario en la administración pública (España).
5. Dar mayor flexibilidad para hacer los pagos necesarios para la formalización, mediante instituciones financieras (Colombia).
6. Informar a las empresas sobre los beneficios de la formalización y sobre las reformas regulatorias (Colombia).
7. Reforzar el Estado de Derecho y aumentar las sanciones (Australia, Canadá, España, Suecia, Reino Unido y Estados Unidos).

Como puede apreciarse, la mayoría de las políticas públicas que se han implementado alrededor del mundo tienen que ver con simplificar el marco regulatorio, desde contar con menores impuestos para las empresas hasta mayor flexibilidad en el marco legal, tanto para el mercado laboral como en el cobro de impuestos. Lamentablemente, estas medidas ya se han implementado de alguna manera en México.

Sistema de Apertura de Empresas (SARE)

La Secretaría de Economía, a través de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria (COFEMER) creó en 2002 el Sistema de Apertura Rápida de Empresas (SARE) “con la finalidad de promover la simplificación de los trámites municipales relacionados con el establecimiento e inicio de operaciones de empresas de bajo riesgo, la cual a través de este sistema puede abrir en un máximo de 72 horas. Así, desde su creación, la implementación de los SARE’s ha propiciado un incremento directo de 5% en la creación de empresas y 2.8% de la generación de empleos”.¹¹

Si bien este sistema, según el informe de la COFEMER, ha tenido resultados en la creación de empresas y empleos, ¿qué tanto el SARE ha contribuido a la disminución del sector informal? Según Djankov et al. (2000) una regulación estricta para la creación de empleos, o mayores niveles de regulación medido por el número de procedimientos para abrir un negocio, está asociado con mayores niveles de corrupción y mayores niveles de informalidad.¹² Por tal motivo, esperaríamos que el SARE, al simplificar los trámites para abrir una empresa, tenga un efecto negativo sobre la informalidad.

Para determinar el impacto que ha tenido este sistema, la misma COFEMER realizó una evaluación de impacto. Para ello, la COFEMER evaluó el impacto que tuvo la implementación del SARE en la generación de nuevas empresas y empleos en la economía formal de municipios representativos en 5 entidades federativas que adoptaron el sistema en los años 2009 y 2010. Los municipios seleccionados para la evaluación fueron: Chiapas,

¹¹ Secretaría de Economía. *PROSARE Programa de Reconocimiento y Operación SARE*. Comisión Federal de Mejora Regulatoria 2013. Disponible electrónicamente en: http://www.cofemer.gob.mx/imagenesUpload/20138141637Programa%20de%20reconocimiento%20y%20operaci%C3%B3n%20sare_prosare.pdf

¹² En dicho estudio, los autores se refieren al sector informal como “Economía No Oficial”.

Colima, Hidalgo, Morelos y Puebla. La evaluación sí encontró un efecto positivo en la creación de empresas formales. “Si bien la madurez del programa varía de lugar a lugar, lo anterior podría traducirse, en promedio, en una apertura de nuevas empresas de 4 por ciento mensual, para el grupo de ciudades que los implementaron en Colima, y de 10 por ciento al mes para las de Chiapas”.¹³

Sin embargo, en la evaluación se encuentra que el SARE no tuvo efecto alguno sobre la reducción del empleo informal. “Para ninguno de los cinco grupos de municipios encontramos evidencia estadística que apoye la idea de una reducción en el tamaño del sector informal ante la disminución en el costo de abrir una empresa. De hecho, no rechazamos que el efecto del SARE en la creación de empresas informales sea nulo. Este resultado refuerza los resultados encontrados por Heckman et al. (2010) en el sentido de que la prevalencia de empresas en el sector informal de la economía se debe en gran medida a la carga impositiva que éstas enfrentarían si se hiciesen formales”.¹⁴ Es decir, con base en la información de la evaluación se puede argumentar que la política que ha venido ejerciendo el Gobierno Federal para disminuir las trabas burocráticas relacionadas con la apertura de empresas, no ha tenido algún efecto significativo sobre los niveles de la informalidad en México.

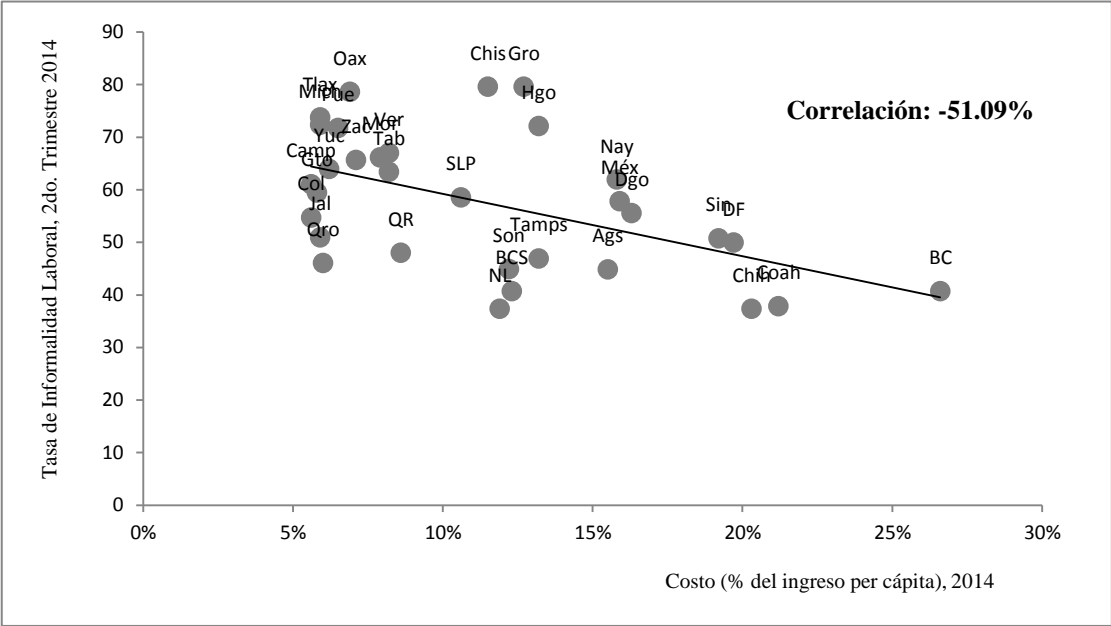
Ahora bien, al revisar datos duros se confirma que no hay algún efecto de estas regulaciones. Al correlacionar el costo para abrir un negocio, obtenido del estudio *Doing Business México* del Banco Mundial, con la tasa de informalidad laboral a nivel estatal

¹³ COFEMER. *Impacto del Sistema de Apertura Rápida de Empresas (SARE) en México*. Documentos de Investigación en Regulación No. 2011-10. Noviembre 2011. Disponible electrónicamente en: http://www.nl.gob.mx/pics/pages/umr_documentos_base/lsare.pdf

¹⁴ *Idem*, p. 19.

encontramos una correlación negativa e importante de -51.09%, tal y como se muestra en la figura siguiente.

Figura 1. Correlación entre el Costo para Abrir una Empresa, como % del ingreso per cápita, con la Tasa de Informalidad Laboral; 2014



Fuente: Elaboración propia con información del *Doing Business en México 2014* y Boletín de Prensa 352/14 del INEGI.

Cabe señalar que correlación no implica causalidad. Sin embargo, esta correlación brinda evidencia de que no hay una relación entre costos para abrir una empresa y niveles de informalidad. Es decir, existen otros factores que permiten contar con un cierto nivel de informalidad; por lo que una buena regulación puede ayudar a aminorar la informalidad pero no la elimina por completo.

Reforma Laboral

En la segunda mitad de 2012, se aprobó la Reforma Laboral la cual buscaba, entre otros puntos, flexibilizar el mercado laboral mediante nuevas modalidades de contratación de trabajadores. Estas modalidades se aplicarían en periodos de prueba para trabajadores de nuevo ingreso, capacitación inicial, trabajadores por temporada y pago por hora.

Como se apreció en el listado de políticas públicas alternas que se implementaron en otros países, una de ellas es la flexibilización del mercado laboral, para que la contratación y despido de trabajadores sea menos costoso. Sin embargo, ¿flexibilizar el mercado laboral mediante la Reforma Laboral tuvo un impacto en la informalidad? Lamentablemente, no ocurrió.

Según datos del INEGI, para 2012 (año en que fue aprobada la Reforma Laboral) el 59.8% de la población ocupada, a nivel nacional, laboraba en condiciones de informalidad.¹⁵ Para el segundo trimestre de 2014, esta cifra se ubicó en 57.8%. Es decir, la informalidad se ha mantenido estable desde que se aprobó la Reforma Laboral.

Ejercicio del Estado de Derecho como herramienta efectiva para el combate a la informalidad

Hacer efectivo el Estado de Derecho no es tarea fácil porque requiere de la movilización de recursos financieros y humanos, lo cual genera costos tanto económicos como políticos. Aumentar la capacidad de inspección de los gobiernos locales debe ser una prioridad para mitigar los comercios informales. Desplazar a comercios informales mediante el uso de la

¹⁵ INEGI. *Medición de la Economía Informal 2003-2012. Base 2008*. Boletín de Prensa Núm. 306/14. 30 de julio de 2014. Aguascalientes. Disponible electrónicamente en: <http://www.inegi.org.mx/inegi/contenidos/espanol/prensa/Boletines/Boletin/Comunicados/Especiales/2014/julio/comunica4.pdf>

fuerza pública no es tarea sencilla, ya que genera resistencia por parte de los comerciantes informales y con ello, incrementa los costos políticos para los gobernantes.

Por otro lado, para detectar a las empresas que no han inscrito a sus trabajadores en el IMSS también requerirá de un gran esfuerzo de supervisión e inspección por parte de este organismo. Para ello, será necesario otorgarle las herramientas necesarias al Instituto para que tenga la suficiente capacidad de coerción contra las empresas que no cumplan con inscribir a sus trabajadores.

¿Castigar a las empresas porque no están en el sector formal será costoso? Sí lo será, tal y como explicaban Holmes y Sunstein, imponer la ley es costoso. ¿Será políticamente incorrecto? Claro que lo será, y más considerando que la mayoría de la población se perjudicará por el simple hecho que el Estado mexicano haga su trabajo. La encomienda no es fácil pero es necesaria.

Discriminación de alternativas

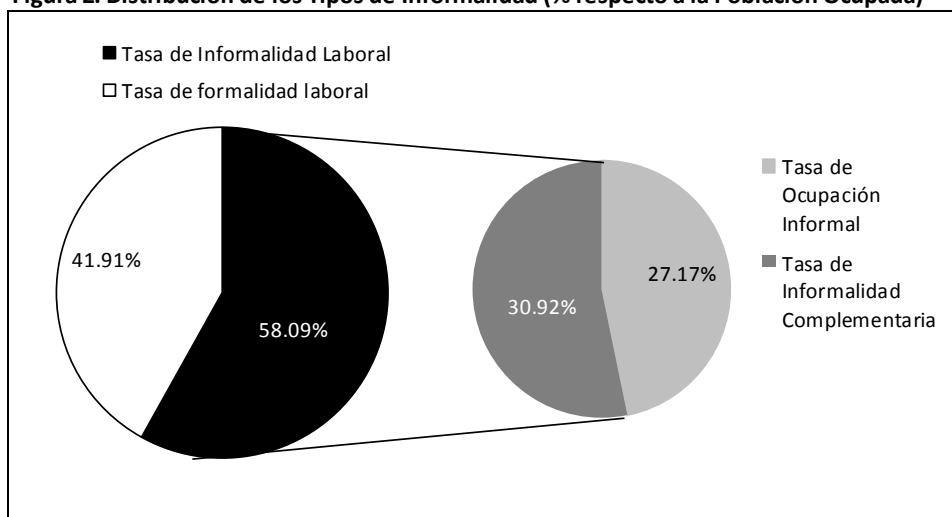
En México ha habido varios intentos por combatir la informalidad, sin embargo, ninguno ha sido efectivo. Por lo anterior, la evidencia indicaría que “reforzar el Estado de Derecho y aumentar las sanciones” sería la única opción efectiva que tendría el Estado mexicano para acabar con la informalidad. Pero, ¿cómo y a quién se le tendría que sancionar? ¿Qué entidad gubernamental sería la responsable de aplicar estas sanciones? Para contestar estas preguntas es necesario conocer a detalle el perfil de los informales para que así se puedan focalizar las políticas de sanción.

Buscando a los informales

Con base en la información disponible de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE) del INEGI, para el tercer trimestre de 2014 (julio a septiembre), la *Tasa de Ocupación Informal* se ubicó en 27.17% respecto a la población ocupada; mientras que la *Tasa de Informalidad Laboral* fue de 58.09%.

Cabe señalar que partir de la información de la ENOE se creó otra variable de informalidad, la cual corresponde a la diferencia entre la *Tasa de Informalidad Laboral* y la *Tasa de Ocupación Informal*, con la finalidad de saber quiénes son estas personas. A estas personas se les catalogó en la categoría de *Tasa de Informalidad Complementaria*. Esta tasa se ubicó en 30.92% respecto a la población ocupada (ver Figura 2).

Figura 2. Distribución de los Tipos de Informalidad (% respecto a la Población Ocupada)



Fuente: Elaboración propia con información de la ENOE.

Descripción de los informales para cada categoría

Para poder hacer una política pública dirigida a combatir la informalidad es necesario conocer el perfil de las personas que son informales para que así se pueda atender mejor el

problema público. Por ello, a continuación se hará una descripción de las principales variables socioeconómicas para cada tipo de informalidad.

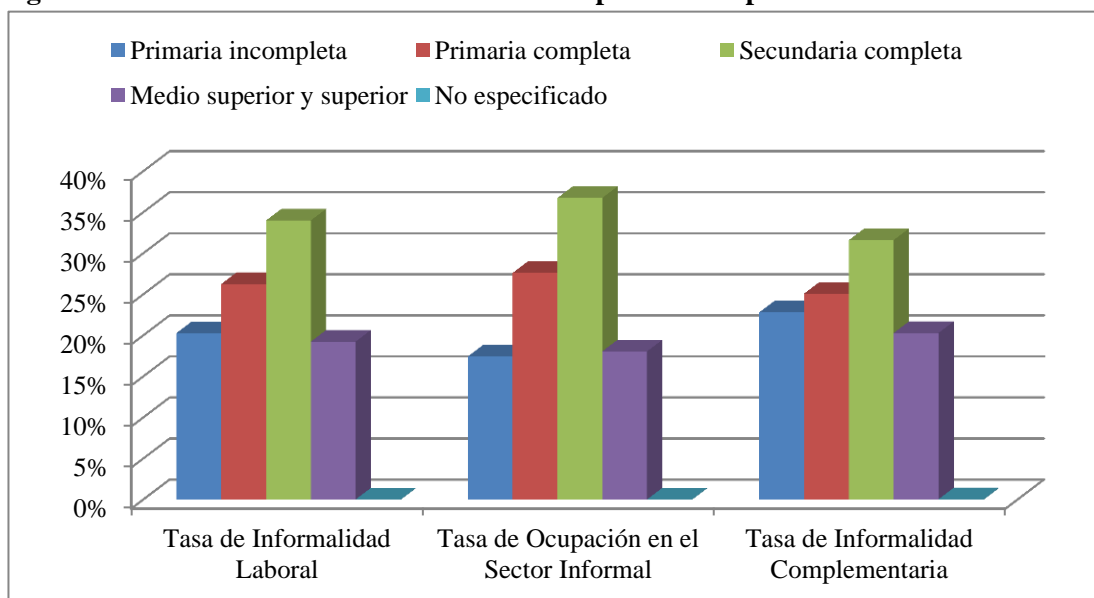
Nivel educativo

Tabla 3. Distribución de los niveles educativos para cada tipo de informalidad

Nivel educativo	Tasa de informalidad laboral (Ti1)	Tasa de ocupación en el sector informal (Tosi)	Tasa de informalidad complementaria
Primaria incompleta	20.32%	17.46%	22.83%
Primaria completa	26.30%	27.64%	25.12%
Secundaria completa	34.04%	36.77%	31.64%
Medio superior y superior	19.28%	18.08%	20.33%
No especificado	0.06%	0.05%	0.08%

Fuente: Elaboración propia con información de la ENOE.

Figura 3. Distribución de los niveles educativos para cada tipo de informalidad



Fuente: Elaboración propia con información de la ENOE.

Como puede apreciarse en la Tabla 3 y Figura 3, **el nivel educativo no difiere en gran medida entre cada tipo de informalidad**. Sin embargo, con esta información se puede apreciar que **80% de los informales sólo cuenta con secundaria completa**.

Grupos de edad

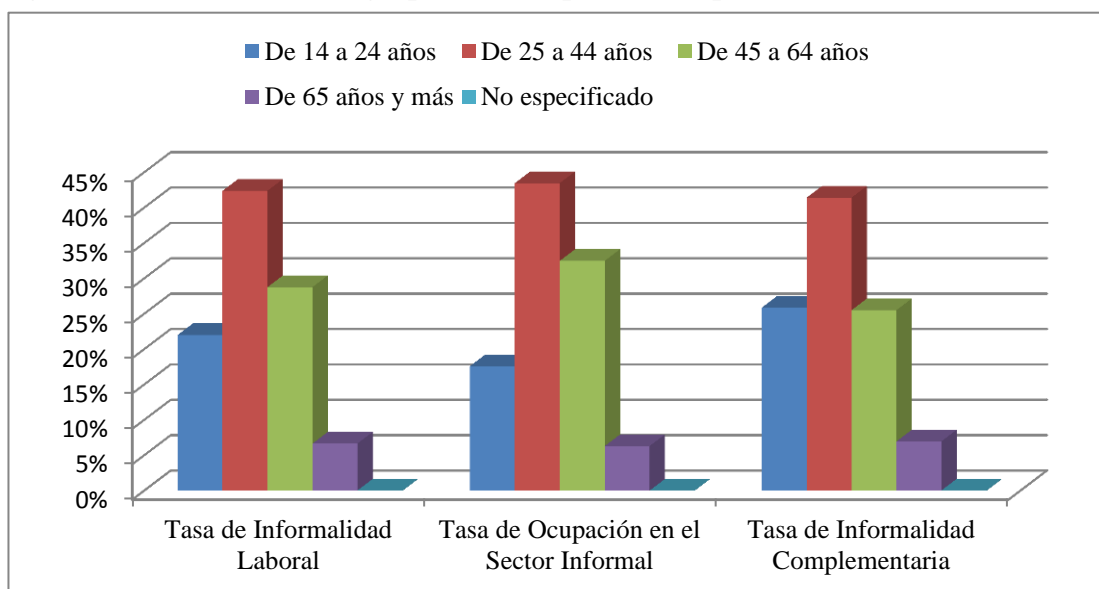
Tabla 4. Distribución de los grupos de edad para cada tipo de informalidad

Grupos de edad	Tasa de informalidad laboral (Til1)	Tasa de ocupación en el sector informal (Tosi1)	Tasa de informalidad complementaria
De 14 a 24 años	22.03%	17.62%	25.91%
De 25 a 44 años	42.42%	43.50%	41.46%
De 45 a 64 años	28.80%	32.51%	25.55%
De 65 años y más	6.69%	6.33%	7%
No especificado	0.06%	0.04%	0.07%

Fuente: Elaboración propia con información de la ENOE.

Al revisar la Tabla 4 y Figura 4, tampoco se encontró una diferencia considerable entre los tipos de informalidad. Dicha tabla nos muestra que la mayor proporción de informales se encuentran en el rango de edad de 25 a 44 años. Cabe señalar, que para calcular cada una de las tasas de informalidad, el INEGI sólo considera a las personas mayores de 14 años, de ahí que la primera categoría de la tabla anterior tenga como cota inferior dicha edad.

Figura 4. Distribución de los grupos de edad para cada tipo de informalidad



Fuente: Elaboración propia con información de la ENOE.

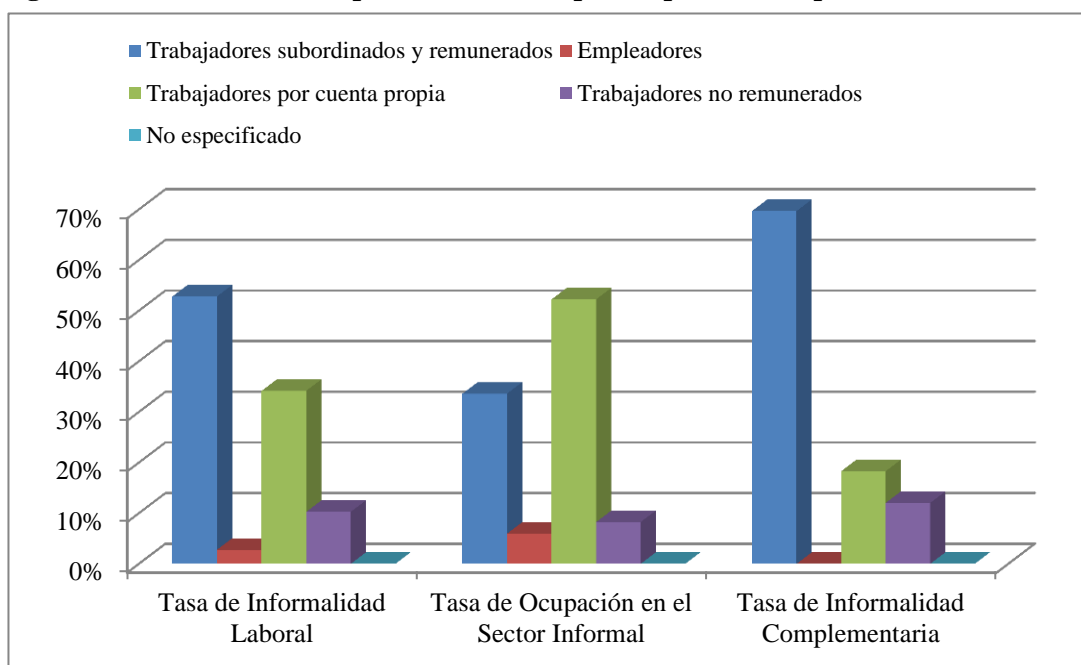
Posición en la Ocupación

Tabla 5. Distribución de la posición en la ocupación para cada tipo de informalidad

Posición en la ocupación	Tasa de informalidad laboral (Til1)	Tasa de ocupación en el sector informal (Tosi1)	Tasa de informalidad complementaria
Trabajadores subordinados y remunerados	52.80%	33.59%	69.68%
Empleadores	2.78%	5.95%	0%
Trabajadores por cuenta propia	34.16%	52.23%	18.29%
Trabajadores no remunerados	10.26%	8.24%	12.03%
No especificado	0%	0%	0%

Fuente: Elaboración propia con información de la ENOE.

Figura 5. Distribución de la posición en la ocupación para cada tipo de informalidad



Fuente: Elaboración propia con información de la ENOE.

Finalmente, al revisar la distribución de la posición en la ocupación se pudo encontrar una diferencia importante entre cada tipo de informalidad. **Los informales laborales tienden a ser trabajadores subordinados y remunerados**, mientras que las personas que se ocupan en el sector informal son en mayor proporción trabajadores por cuenta propia. Este hallazgo

podrá ayudar a hacer una diferenciación de política pública para atender el problema de la informalidad.

Tras analizar las estadísticas descriptivas anteriores, ahora se procederá a hacer unos cruces de información para determinar el perfil de los informales. Tomando como referencia la tasa de informalidad laboral, se encontró que 58.8% de estos informales son “trabajadores subordinados y remunerados”, los cuales en su mayoría, 45.99%, tienen entre 25 y 44 años. Por otra parte, de estos “trabajadores subordinados y remunerados”, sólo 78.41% tiene un grado de estudios hasta secundaria completa.

Si ahora tomamos como referencia la tasa de ocupación en sector informal, se encontró que 52.23% de estos informales son “trabajadores por cuenta propia”, los cuales en su mayoría, 43.01%, tienen entre 25 y 44 años. Por otra parte, de estos “trabajadores por cuenta propia”, sólo 80.49% tiene un grado de estudios hasta secundaria completa.

Cabe señalar que dentro de los trabajadores “subordinados y remunerados” se puede distinguir entre “asalariados” y trabajadores “con percepciones no salariales”. Al obtener la distribución de dicha categoría, se encontró que la tasa de informalidad laboral está compuesta en mayor medida por personas asalariadas (Ver Tabla 6).

Tabla 6. Distribución del tipo de trabajadores subordinados y remunerados para cada tipo de informalidad

Tipo de trabajadores subordinados y remunerados	Tasa de informalidad laboral (Til1)	Tasa de ocupación en el sector informal (Tosi1)	Tasa de informalidad complementaria
Asalariados	46.86%	27.8%	63.59%
Con percepciones no salariales	5.94%	5.8%	6.09%

Fuente: Elaboración propia con información de la ENOE.

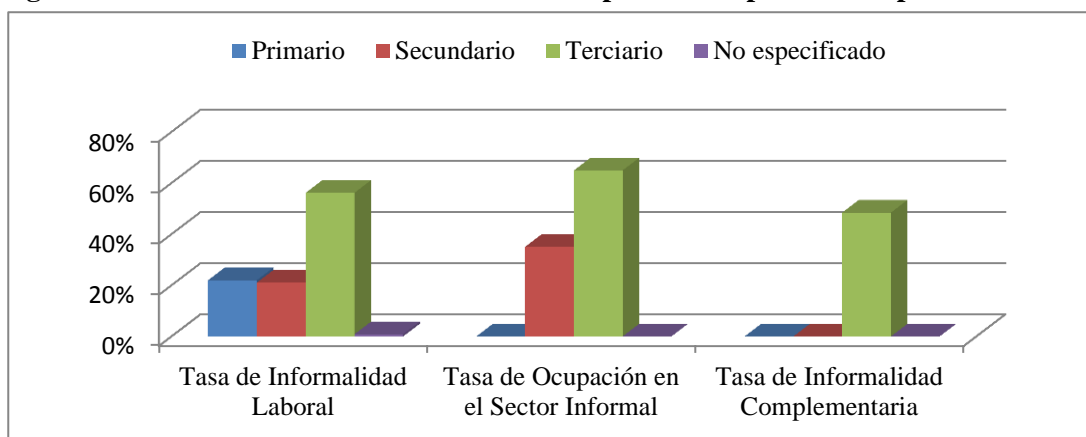
Sector de la actividad económica

Tabla 7. Distribución del sector de la actividad productiva para cada tipo de informalidad

Sector	Tasa de informalidad laboral (Til1)	Tasa de ocupación en el sector informal (Tosi1)	Tasa de informalidad complementaria
Primario	21.99%	0%	0
Secundario	21.05%	35.05%	0
Terciario	56.15%	64.94%	48.42%
No especificado	0.82%	0.01%	0

Fuente: Elaboración propia con información de la ENOE.

Figura 6. Distribución del sector de la actividad productiva para cada tipo de informalidad



Fuente: Elaboración propia con información de la ENOE.

En los tres tipos de informalidad, **el sector terciario es el que concentra la mayor proporción de informales en el país**. Sin embargo, la principal diferencia entre la informalidad laboral y la ocupación en el sector informal radica en que la primera está compuesta en parte por el sector primario, mientras que el segundo tipo de informalidad no contempla al sector primario.

Tomando como referencia la tasa de informalidad laboral, se encontró que 56.15% de estos informales laboran en el “sector terciario”, los cuales en su mayoría, 43.61%, tienen entre

25 y 44 años. Por otra parte, de estos informales del “sector terciario”, sólo 73.93% tiene un grado de estudios hasta secundaria completa.

Ahora si tomamos como referente a la tasa de ocupación en el sector informal, se calculó que 64.94% de los que componen esta tasa trabajan en el “sector terciario”, los cuales en su mayoría, 41.92% tienen entre 25 y 44 años. Por otro lado, de estos informales del “sector terciario”, sólo 78% tiene un grado de estudios hasta secundaria completa.

Subsectores

En cambio, al revisar la distribución de los subsectores de la economía se puede apreciar que las principales diferencias entre los diferentes tipos de informalidad radican en el subsector de “agricultura, ganadería, silvicultura, caza y pesca”, “construcción”, “comercio” y “servicios diversos” (Ver Tabla 8).

Tabla 8. Distribución del subsector de la actividad productiva para cada tipo de informalidad

Subsector de la actividad económica	Tasa de informalidad laboral (Til1)	Tasa de ocupación en el sector informal (Tosi1)	Tasa de informalidad complementaria
Agricultura, ganadería, silvicultura, caza y pesca	21.99%	0%	41.30%
Industria extractiva y de la electricidad	0.15%	0.10%	0.20%
Industria manufacturera	10.76%	15.60%	6.51%
Construcción	10.13%	19.36%	2.03%
Comercio	20.64%	31.40%	11.18%
Restaurantes y servicios de alojamiento	8.25%	12.40%	4.60%
Transportes, comunicaciones, correo y almacenamiento	4.47%	6.84%	2.38%
Servicios profesionales, financieros y corporativos	3.91%	3.76%	4.04%
Servicios sociales	2.62%	0.78%	4.24%
Servicios diversos	14.80%	9.76%	19.22%
Gobierno	1.47%	0%	2.75%

Fuente: Elaboración propia con información de la ENOE.

En caso de querer combatir la informalidad laboral será necesario canalizar esfuerzos en las actividades ligadas al sector primario, comercio y servicios diversos. En cambio, si se deseara sólo abatir la tasa de ocupación en el sector formal, la cual es menor, los esfuerzos de política pública deberían enfocarse en actividades ligadas al comercio y la construcción.

Análisis de ambulantes

Cabe hacer hincapié, que los comerciantes ambulantes son una imagen común del sector informal; sin embargo, éstos no componen el total de personas que laboran en la informalidad. Aunque no forma la totalidad de la informalidad, es importante analizar el perfil de estas personas. Según la ENOE, a través de la pregunta 4f, se puede encontrar un *proxy* de comerciante ambulante.

La pregunta dice: “Entonces, ¿en dónde se realizan las actividades de este negocio?” Las categorías que se propone para estimar el tamaño del ambulante en México son:

1. Ambulante de casa en casa o en la calle.
2. Puesto improvisado.
3. En vehículo sin motor (bicicleta, triciclo, carretón, lancha).
4. En vehículo motorizado (automóvil, motocicleta o camioneta).
5. Puesto semifijo.
6. Puesto fijo.

Al incluir dichas categorías, se encontró que el 7.68% de la población ocupada, mayor de 14 años, es ambulante. De este 7.68%, sólo 17.37% corresponden a un giro ligado al “comercio”. La mayoría de los ambulantes son gente joven, ya que 44.32% tiene una edad entre 25 y 44 años; pero también tienen un bajo nivel educativo, debido a que 81.99% de los ambulantes sólo han estudiado hasta la secundaria. Por tal motivo, en caso de aplicar mano dura, para quitar a los comerciantes informales que invaden las vialidades, no ayudará a combatir la totalidad de la informalidad, ya que este sector es una parte pequeña del total de informales.

Personas que laboran bajo el esquema de honorarios

Una percepción que se tiene en la academia es que una parte considerable de la informalidad está compuesta por las personas que laboran bajo el régimen de honorarios. Esto debido a la nueva metodología que empezó a usar el INEGI, ya que la tasa de informalidad ascendió hasta casi 58.09%, debido a que esta medición ya considera a las personas que no cuentan con seguridad social.

Al revisar la ENOE, se puede percatar que la proporción de personas que laboran bajo el régimen de honorarios es baja. Sólo el 0.2% de la población ocupada trabaja bajo este régimen. Cabe señalar que el 57.63% de estas personas tienen entre 25 y 44 años; sin embargo, el 90.19% tiene un nivel de educación media superior y superior. Es decir, estas personas tienen un nivel educativo mayor al de las personas informales que se analizó anteriormente.

Modelos econométricos

A continuación se muestran los resultados de modelos econométricos que muestran la relación que guardan distintas variables socioeconómicas con los diferentes tipos de informalidad descritos en el apartado anterior.

Las variables que se utilizaron fueron:

Variables dependientes

1. *Informalidad laboral*. Variable dicotómica.
2. *Ocupación en el sector informal*. Variable dicotómica.

Variables independientes

1. *Primaria incompleta*. Variable dicotómica, la cual toma el valor de “1” si la persona entrevistada tenía la primaria incompleta y “0” en otro caso.
2. *Edad*. Variable continua.
3. *Ingresos bajos*. Variable dicotómica, la cual toma el valor de “1” si la persona entrevistada ganaba hasta dos salarios mínimos y “0” en otro caso.
4. *Sector terciario*. Variable dicotómica, la cual toma el valor de “1” si la persona entrevistada laboraba en alguna actividad económica del sector terciario y “0” en otro caso.
5. *Micronegocios*. Variable dicotómica, la cual toma el valor de “1” si la persona entrevistada laboraba en un micronegocio y “0” en otro caso.
6. *Trabajador por cuenta propia*. Variable dicotómica, la cual toma el valor de “1” si la persona entrevistada es un trabajador por cuenta propia y “0” en otro caso.

7. *Trabajador subordinado*. Variable dicotómica, la cual toma el valor de “1” si la persona entrevistada es un trabajador subordinado y “0” en otro caso.

Cabe señalar que en los modelos econométricos se realizó una interacción de variables para conocer los efectos que tienen dos o más variables en los niveles de informalidad.

Los resultados de estas regresiones se muestran en las tablas 9 y 10. Debido a que los resultados de un modelo *probit* no muestran las probabilidades de un cambio en una variable dependiente sino los momios, en las tablas 11 y 12 se reportaron los resultados en probabilidades, es decir, los efectos marginales.

Tabla 9. Resultados del modelo *probit*

Variable dependiente	Variables independientes	Modelo 1	Modelo 2	Modelo 3	Modelo 4	Modelo 5	Modelo 6
Tasa de informalidad laboral	Cursó hasta secundaria completa	0.7191*** [0.000]	0.6841*** [0.000]	0.6841*** [0.000]	0.8639*** [0.001]	0.7132*** [0.000]	0.7351*** [0.000]
	Edad	-0.0094*** [0.000]	-0.0094*** [0.000]	-0.0094*** [0.000]	-0.0094*** [0.000]	-0.0094*** [0.000]	-0.0094*** [0.000]
	Ingresos bajos	0.7075*** [0.000]	0.7337*** [0.000]	0.7337*** [0.000]	0.7085*** [0.000]	0.6972*** [0.001]	0.7443*** [0.000]
	Sector terciario	-0.2522*** [0.000]	-0.0472*** [0.000]	-0.0472*** [0.000]	-0.1020*** [0.001]	-0.2596*** [0.001]	-0.2491*** [0.000]
	Trabajador por cuenta propia		-1.6755*** [0.001]	-1.6755*** [0.001]			
	Micronegocio	0.9172*** [0.000]	-0.2484*** [0.001]	-0.2484*** [0.001]	0.9235*** [0.000]	0.9173*** [0.000]	0.9594*** [0.001]
	Micronegocio*Subordinado		1.7040*** [0.001]				
	Trabajador subordinado	-0.7471*** [0.001]			-0.7391*** [0.001]	-0.7472*** [0.001]	-0.7440*** [0.001]
	Micronegocio*Cuenta propia			1.7040*** [0.001]			
	Terciario*Cursó hasta secundaria				-0.2074*** [0.001]		
	Terciario*Cursó hasta secundaria*Ingresos bajos					0.0261*** [0.001]	
	Micronegocio*Cursó hasta secundaria*Ingresos bajos						-0.1757*** [0.001]
	Constante	0.2041*** [0.001]	0.9123*** [0.001]	0.9123*** [0.001]	0.0811*** [0.001]	0.2126*** [0.001]	0.1732*** [0.001]
	Observaciones	168,455	168,455	168,455	168,455	168,455	168,455
	Pseudo R ²	0.2825	0.3159	0.3159	0.2832	0.2826	0.283

Errores estándar en corchetes

*** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.10

Fuente: Elaboración propia con información de la ENOE.

Tabla 10. Resultados del modelo *probit*

Variable dependiente	Variables independientes	Modelo 7	Modelo 8	Modelo 9	Modelo 10	Modelo 11	Modelo 12
Tasa de ocupación en el sector informal	Cursó hasta secundaria completa	0.6073*** [0.001]	0.6267*** [0.001]	0.6267*** [0.001]	0.6180*** [0.001]	0.5939*** [0.001]	0.6054*** [0.001]
	Edad	-0.0045*** [0.000]	-0.0048*** [0.000]	-0.0048*** [0.000]	-0.0045*** [0.000]	-0.0045*** [0.000]	-0.0045*** [0.000]
	Ingresos bajos	0.4099*** [0.001]	0.4186*** [0.001]	0.4186*** [0.001]	0.4100*** [0.001]	0.3899*** [0.001]	0.4065*** [0.001]
	Sector terciario	-0.1830*** [0.001]	-0.2977*** [0.001]	-0.2977*** [0.001]	-0.1716*** [0.001]	-0.1993*** [0.001]	-0.1831*** [0.001]
	Micronegocio	2.5976*** [0.001]	3.5842*** [0.002]	3.5842*** [0.002]	2.5982*** [0.001]	2.5963*** [0.001]	2.5951*** [0.001]
	Trabajador subordinado	-0.6962*** [0.001]			-0.6961*** [0.001]	-0.6967*** [0.001]	-0.6961*** [0.001]
	Trabajador por cuenta propia		0.4251*** [0.002]	0.4251*** [0.002]			
	Micronegocio*Subordinado		-1.3223*** [0.002]				
	Micronegocio*Cuenta propia			-1.3223*** [0.002]			
	Terciario*Cursó hasta secundaria				-0.0141*** [0.002]		
	Terciario*Cursó hasta secundaria*Ingresos bajos					0.0443*** [0.001]	
	Micronegocio*Cursó hasta secundaria*Ingresos bajos						0.0057*** [0.001]
	Constante	-2.1452*** [0.001]	-2.9629*** [0.002]	-2.9629*** [0.002]	-2.1550*** [0.002]	-2.1241*** [0.001]	-2.1417*** [0.001]
	Observaciones	168,455	168,455	168,455	168,455	168,455	168,455
	Pseudo R ²	0.5569	0.5657	0.5657	0.5569	0.5569	0.5569

Errores estándar en corchetes

*** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.10

Fuente: Elaboración propia con información de la ENOE.

Tabla 11. Efectos marginales del modelo *probit*

Variable dependiente	Variabes independientes	Modelo 1	Modelo 2	Modelo 3	Modelo 4	Modelo 5	Modelo 6
Tasa de informalidad laboral	Cursó hasta secundaria completa	0.2773098	0.2635961	0.2635961	0.3312862	0.275096	0.283699
		[0.000]	[0.000]	[0.000]	[0.001]	[0.000]	[0.000]
	Edad	-0.0036095	-0.0035803	-0.0035803	-0.003606	-0.0036134	-0.0035919
		[0.000]	[0.000]	[0.000]	[0.000]	[0.000]	[0.000]
	Ingresos bajos	0.2582534	0.2660627	0.2660627	0.2585883	0.2547529	0.2714996
		[0.000]	[0.000]	[0.000]	[0.000]	[0.001]	[0.000]
	Sector terciario	-0.0955812	-0.0179845	-0.0179845	-0.038918	-0.0983435	-0.0946297
		[0.000]	[0.000]	[0.000]	[0.001]	[0.001]	[0.000]
	Trabajador por cuenta propia		-0.5221303	-0.5221303			
			[0.001]	[0.001]			
	Micronegocio	0.329953	-0.0953542	-0.0953542	0.3319668	0.3299536	0.3445962
		[0.000]	[0.001]	[0.001]	[0.000]	[0.000]	[0.001]
	Micronegocio*Subordinado		0.4479972				
			[0.001]				
	Trabajador subordinado	-0.2683619			-0.2656863	-0.2683615	-0.2681694
		[0.001]			[0.001]	[0.001]	[0.001]
	Micronegocio*Cuenta propia			0.4479972			
				[0.001]			
Terciario*Cursó hasta secundaria				-0.0799342			
				[0.001]			
Terciario*Cursó hasta secundaria*Ingresos bajos					0.0099774		
					[0.001]		
Micronegocio*Cursó hasta secundaria*Ingresos bajos						-0.0684316	
						[0.001]	
Observaciones		168,455	168,455	168,455	168,455	168,455	168,455
Probabilidad ajustada en la media		0.61227027	0.616538	0.616538	0.61241645	0.61236093	0.60918112

Errores estándar en corchetes

Fuente: Elaboración propia con información de la ENOE.

Tabla 12. Efectos marginales del modelo *probit*

Variable dependiente	Variables independientes	Modelo 7	Modelo 8	Modelo 9	Modelo 10	Modelo 11	Modelo 12
Tasa de ocupación en el sector informal	Cursó hasta secundaria completa	0.0888697 [0.001]	0.0972325 [0.001]	0.0972325 [0.001]	0.0902176 [0.001]	0.0872657 [0.001]	0.0887181 [0.001]
	Edad	-0.0007479 [0.000]	-0.0008555 [0.000]	-0.0008555 [0.000]	-0.0007473 [0.000]	-0.0007498 [0.000]	-0.0007488 [0.000]
	Ingresos bajos	0.0733472 [0.001]	0.0793254 [0.001]	0.0793254 [0.001]	0.0733424 [0.001]	0.0695991 [0.001]	0.0727587 [0.001]
	Sector terciario	-0.0312887 [0.001]	-0.0548571 [0.001]	-0.0548571 [0.001]	-0.0292775 [0.001]	-0.0342099 [0.001]	-0.0313362 [0.001]
	Micronegocio	0.5918435 [0.001]	0.813033 [0.002]	0.813033 [0.002]	0.5918981 [0.001]	0.5919414 [0.001]	0.5915126 [0.001]
	Trabajador subordinado	-0.1359463 [0.001]			-0.1358676 [0.001]	-0.1362374 [0.001]	-0.1360442 [0.001]
	Trabajador por cuenta propia		0.0685344 [0.002]	0.0685344 [0.002]			
	Micronegocio*Subordinado		-0.1345582 [0.002]				
	Micronegocio*Cuenta propia			-0.1345582 [0.002]			
	Terciario*Cursó hasta secundaria				-0.0023316 [0.002]		
	Terciario*Cursó hasta secundaria*Ingresos bajos					0.0075278 [0.001]	
	Micronegocio*Cursó hasta secundaria*Ingresos bajos						0.0009483 [0.001]
	Observaciones	168,455	168,455	168,455	168,455	168,455	168,455
	Probabilidad ajustada en la media	0.09294778	0.10075753	0.10075753	0.09290603	0.09313563	0.09307379

Errores estándar en corchetes

Fuente: Elaboración propia con información de la ENOE.

En las tablas 11 y 12, se muestran los efectos marginales y se marcan en color gris los coeficientes más grandes en valor absoluto. Como se muestra en dichas tablas, **los ingresos bajos, el bajo nivel de escolaridad y laborar en un micronegocio están relacionados positivamente con la informalidad.** Mientras que el sector terciario, ser un trabajador subordinado o un trabajador por cuenta propia; disminuye la probabilidad de ser informal. Tras obtener estos resultados, a continuación se enunciarán las alternativas de este análisis

y se brindará la recomendación de política pública más conveniente que podrá instrumentar el Gobierno Federal para combatir el fenómeno de la informalidad.

Alternativas para el ejercicio del Estado de Derecho

Para abatir la informalidad laboral es necesario aplicar una serie de medidas relacionados con la aplicación del Estado de Derecho. Las medidas, de menor a mayor grado de importancia, son:

1. **Verificar que las empresas no abusen del esquema de honorarios para la contratación de su personal.** En ocasiones, las empresas contratan bajo el esquema de honorarios, ya que esto les permite a los patrones no pagar las cuotas del Seguro Social. Si bien dicha medida genera una mayor flexibilidad para la contratación y despido de personal, el trabajador se ve perjudicado ya que no está acumulando años de antigüedad, se le priva de un seguro social y a su vez, no está ahorrando para una vivienda. Por tal motivo, sería conveniente que el SAT haga inspecciones para verificar que las empresas no incurran en la contratación por honorarios de forma excesiva. Sin embargo, en caso que el SAT llegase a evitar la contratación masiva de personas bajo el esquema de honorarios, el impacto que tendría en la informalidad sería prácticamente insignificante. Como se mostró anteriormente, sólo el 0.2% de la población ocupada trabaja bajo este régimen. Dentro de este 0.2%, el 65.6% se encuentra en la informalidad laboral. Es decir, acabar con los informales que trabajan bajo el régimen de honorarios, sólo podría lograr una reducción del 0.13% de la informalidad laboral.
2. **Hacer uso de la fuerza pública para quitar al comercio ambulante de las calles.** Quitar a los comerciantes informales que laboran en la vía pública y que en

ocasiones roban la luz; probablemente tenga un alto beneficio ante la opinión pública, ya que se podría generar la percepción de que el gobierno está haciendo algo “real” por combatir con la informalidad. Sin embargo, los costos de hacerlo son relativamente altos. Por un lado, remover al comercio informal no es tarea fácil ya que involucraría la cooperación de los gobiernos estatales y municipales para removerlos, lo cual traería costos políticos porque los ambulantes podrían responder con actos de violencia y/o generar constantes movilizaciones en contra de los desalojos. En segundo lugar, utilizar de forma constante el uso de la fuerza pública para remover a los informales implicaría trasladar elementos de seguridad de otras actividades como lo es el combate al crimen organizado, ¿estarían dispuestos los gobiernos estatales a mover elementos de seguridad para combatir la informalidad en lugar del crimen organizado? Probablemente no, especialmente en los estados en donde se tienen altas tasas de delitos de alto impacto. Por último, según la ENOE, el 7.68% de la población ocupada, mayor de 14 años, es ambulante. De este porcentaje, el 96.77% está catalogado como informal laboral; es decir, acabar con el ambulante implicaría una reducción de 7.43% en la tasa de informalidad laboral. En otras palabras, no se acabaría con este problema, ya que la tasa de informalidad laboral es de 58.09%.

- 3. Sancionar a los patrones de microempresas que no inscriban a sus trabajadores al Seguro Social.** Actualmente, el IMSS cuenta con un esquema para que los trabajadores denuncien cuando los patrones no los inscriben al Seguro Social; sin embargo, no hay evidencia que indique que dicho esquema tenga un efecto en la reducción de la informalidad. Por tal motivo, se propone que se impongan una serie de sanciones a los patrones que no inscriban a la totalidad de

sus trabajadores en el Seguro Social. Dichas sanciones irían desde multas hasta la suspensión de actividades y en caso de reincidir, hasta podría clausurarse la empresa. Tales sanciones podrían generar una reducción considerable en la informalidad. El 56.5% de la informalidad laboral proviene de micronegocios. Además, como se observó en los modelos econométricos, que una unidad económica sea un micronegocio tiene una alta probabilidad de incurrir en la informalidad (Ver Tabla 12). Por tal motivo se recomienda lo siguiente:

- a. Que el SAT sea el encargado de sancionar a las empresas que no registren a la totalidad de sus trabajadores en el Seguro Social. Se recomienda que sea el SAT que realice el trabajo de inspección, ya que cuenta con una mejor estructura de supervisión que el IMSS.
- b. Hacer un convenio de colaboración entre el SAT y el IMSS para compartir bases de información. A partir del RFC, se pueden ligar las bases de información del IMSS con las bases de la Secretaría de Hacienda. Con dicha información, el SAT empezaría a realizar visitas aleatorias de inspección para sancionar a las empresas que no inscriban a sus trabajadores.
- c. Publicitar las visitas de inspección en medios masivos de comunicación. Esto incentivaría a las empresas a que inscriban a sus trabajadores por el simple temor a que sean sancionados por el SAT.
- d. Implementar esta medida sólo involucraría la participación de dependencias del Gobierno Federal, por lo que los costos de cooperación serían menores que en si se incluyese a otras dependencias de otros órdenes de gobierno.

Conclusiones

La informalidad es un fenómeno multifactorial que ha dañado sustancialmente a la economía mexicana. 6 de cada 10 personas ocupadas en México laboran en el sector informal, lo cual genera una menor productividad de la economía y a su vez, estas personas no reciben los beneficios del sector formal. Por tal motivo, el Gobierno de la República empezó a implementar mecanismos para abatir este problema desde 2013. La gran mayoría de estos mecanismos se han enfocado en brindar incentivos positivos a los trabajadores informales para que éstos decidan trasladarse al sector formal.

En los últimos años, se han impulsado instrumentos de política pública para aminorar el fenómeno de la informalidad; sin embargo, no han sido exitosos. Tanto el SARE, que busca facilitar la apertura de empresas, como la Reforma Laboral que se impulsó con el afán de flexibilizar el mercado laboral no han tenido un impacto considerable en la disminución de la informalidad. Por tal motivo, es necesario ejercer el Estado de Derecho y sancionar a las personas que laboran en el sector informal. En caso de no hacerlo, México estará condenado a tener a la mayoría de su población ocupada en el sector informal y con ello, la productividad del país seguirá estancada.

Por lo anterior, se propuso una serie de alternativas para ejercer el Estado de Derecho y con ello, combatir la informalidad:

1. Verificar que las empresas no abusen del esquema de honorarios para la contratación de su personal.
2. Hacer uso de la fuerza pública para quitar al comercio ambulante de las calles.

3. Sancionar a los patrones de microempresas que no inscriban a sus trabajadores al Seguro Social.

Sin embargo, como toda política pública, implementar estas medidas tiene costos. Por lo que, la solución más viable y que tendría una mayor reducción en la tasa de informalidad sería la de sancionar a las empresas que no inscriban a la totalidad de sus trabajadores en el Seguro Social. Si bien, dicha medida no acabaría con el problema de la informalidad, probablemente tenga mejores resultados que las políticas que ha impulsado el Gobierno Federal en los últimos años.

Bibliografía

Aguilera, N., & Velázquez, C. Conferencia Interamericana de Seguridad Social. Revista Seguridad Social # 254. Disponible electrónicamente en:

http://www.ciss.org.mx/pdf/editorial/254/254_01_es.pdf

COFEMER. *Impacto del Sistema de Apertura Rápida de Empresas (SARE) en México.*

Documentos de Investigación en Regulación No. 2011-10. Noviembre 2011. Disponible

electrónicamente en: http://www.nl.gob.mx/pics/pages/umr_documentos_base/Isare.pdf

Djankov, S., La Porta, R., Lopez-de-Silanes, F., & Shleifer, A. (2000). *The Regulation of Entry*. Cambridge, MA: Working Paper 7892. National Bureau of Economic Research.

Holmes, Stephen; Sunstein, Cass. *El costo de los derechos. Por qué la libertad depende de los impuestos*. Siglo veintiuno editores, 2011.

Oviedo, Ana María. *Economic Informality: Causes, Costs, and Policies. A Literature Survey of International Experience*. Banco Mundial, Junio, 2009. Disponible

electrónicamente en:

<http://siteresources.worldbank.org/TURKEYEXTN/Resources/361711->

[1277211666558/bpg_CausesCostsAndPolicies.pdf](http://siteresources.worldbank.org/TURKEYEXTN/Resources/361711-1277211666558/bpg_CausesCostsAndPolicies.pdf)

Perry, G. E., Maloney, W. F., Arias, O. S., Fanjnzyber, P., Mason, A.D., y Saavedra-Chanduvi, J. *Informality Exit and Exclusion*. Washington, D.C.: Banco Mundial, 2007.

Rojas Rivera, Milena (2009). *Political Competition in Dual Economies: Clientelism in Latin America*. University of Warwick.

Secretaría de Economía. *PROSARE Programa de Reconocimiento y Operación SARE*.

Comisión Federal de Mejora Regulatoria 2013. Disponible electrónicamente en:

http://www.cofemer.gob.mx/imagenesUpload/20138141637Programa%20de%20reconociamiento%20y%20operaci%C3%B3n%20sare_prosare.pdf