

El concepto de economía informal y su aplicación en México: factibilidad, inconvenientes y propuestas*

José Juan Cervantes Niño**

Esthela Gutiérrez Garza***

Lylia Palacios***

Teniendo como base una revisión histórica de los postulados teórico metodológicos de la OIT para cuantificar el sector informal desde las perspectivas global, regional (América Latina) y de México, se argumenta sobre la necesidad de resolver una serie de inconvenientes socioeconómicos que evitan la aplicación en este país de la tesis de la economía informal. Se justifica dicha necesidad mediante la demostración de que la metodología de la economía informal refleja una realidad más exacta de la informalidad en México que la difundida por la metodología tradicional; asimismo se proponen algunas estrategias para incentivar la aplicación de esta metodología.

Palabras clave: sector informal, economía informal, empleo en el sector informal, empleo informal, trabajo decente, mercado de trabajo.

Fecha de recepción: 19 de julio de 2006.

Fecha de aceptación: 30 de marzo de 2007

The Concept of the Informal Economy and its Application in Mexico: Feasibility, Disadvantages and Proposals

On the basis of a historical review of ILO's theoretical and methodological postulates for quantifying the informal sector from a global, regional (Latin America) and Mexican perspective, the authors argue the need to deal with a series of socio-economic disadvantages that prevent the application of the thesis of the informal economy in Mexico. This need is justified by proving that the methodology of the informal economy provides a far more accurate picture of informality in Mexico than that offered by traditional methodology; a number of strategies to encourage the implementation of this methodology are also proposed.

* El artículo es parte de las reflexiones del segundo capítulo de la investigación doctoral "Racionalidad e informalidad en la Zona Metropolitana de Monterrey 1995-2004" en curso y es una de las líneas de investigación que se abrieron al analizar la factibilidad de las nuevas propuestas metodológicas de la OIT en el ámbito global.

** Maestro investigador del Instituto de Investigaciones Sociales (Inso) de la Universidad Autónoma de Nuevo León; actualmente es candidato a doctor en Ciencias Sociales con Orientación en Desarrollo Sustentable (Inso-UANL). Correo electrónico: jecervantes@r.uanl.mx; yare95@gmail.com.

*** Maestra investigadora del Inso-UANL y tutora del comité doctoral.

Key words: informal sector, informal economy, employment in the informal sector, informal employment, decent jobs, labor market.

Introducción

En la nonagésima Conferencia Internacional del Trabajo de la Organización Internacional del Trabajo que se celebró en 2002 (CIT-OIT 90, 2002) se propuso revisar el concepto “sector informal” y adoptar el término “economía informal” con la intención de adaptarlo a las nuevas realidades de los mercados de trabajo resultantes del proceso de globalización neoliberal que está en curso desde 1980. El nuevo concepto de economía informal que surge de la conceptualización del trabajo como *trabajo decente*, y la metodología de medición, dieron pie a una polémica entre los miembros de la OIT y los expertos en la informalidad. Fundamentalmente se objetaba la factibilidad de aplicar las tesis a las realidades actuales de los países en desarrollo y se exhortaba a identificar los inconvenientes de la misma y así lograr una mayor comprensión del fenómeno de la informalidad (Tokman, 2004).

Desde esta perspectiva los más serios inconvenientes para aplicar la nueva metodología en el caso de México son la poca disponibilidad de información laboral homogénea y compatible con los parámetros a cuantificar, su escasa confiabilidad y las dificultades de acceso a la información. Consecuentemente, al no resolver tal inconveniente las cuantificaciones que pudieran realizarse no reflejarían la realidad de la informalidad y sólo abonarían la confusión sobre la percepción del problema y sus implicaciones en el desarrollo de los mercados de trabajo.

Dentro de esta polémica, el presente artículo persigue dos objetivos: el primero de ellos es probar que los postulados metodológicos de los que ha partido la investigación gubernamental mexicana para cuantificar la informalidad han seguido en lo general las directrices de la OIT. Algunos de sus resultados han provocado divergencias en el medio académico; así, se ha observado que en el país se pueden mejorar los postulados metodológicos para comprender el problema. El segundo propósito es demostrar que a pesar de los inconvenientes existentes en México para aplicar las tesis de economía informal, es probable que al aplicar medidas claras de políticas públicas esta nueva perspectiva logre reflejar una realidad más exacta de la informalidad que la registrada con las metodologías tradicionales de la OIT.

La comprobación de los objetivos se realiza mediante el análisis comparativo de la evolución de los postulados globales de la OIT sobre el sector informal. Discutimos las aportaciones de América Latina y las aplicaciones en México desde 1972, donde se detectaron las coincidencias y divergencias entre los dos ámbitos. En el caso de México tales divergencias pueden obstaculizar la eficiente aplicación de una metodología como la que propone la economía informal para cuantificar la informalidad en el contexto del *trabajo decente*.

En este sentido conviene advertir que nuestro análisis comparativo se enfocará exclusivamente en los postulados metodológicos de la OIT y sus efectos en las cuantificaciones del sector informal; asimismo examinaremos su influencia en las mediciones propuestas por otros países (en especial México).

La discusión teórica sobre este problema que surgió a partir de los planteamientos de la OIT en 1972 dio origen a otros postulados teórico metodológicos, tendentes a comprender, cuantificar y resolver el fenómeno desde perspectivas opuestas (como la neoliberal de De Soto, 1986 y la neomarxista de Portes *et al.*, 1989). Aunque la revisión de estos enfrentamientos teóricos ha dejado experiencias y conocimientos valiosos, su discusión rebasa los objetivos del presente texto.¹

El artículo se divide en cuatro secciones. En la primera se describen los fundamentos teóricos y metodológicos de la cuantificación del sector informal que propuso la OIT. Desde las posturas originales de 1971 y 1972, pasando por las del Prealc hasta las de la Conferencia Internacional del Trabajo 78 (CIT 78, 1991) y la Conferencia Internacional de Estadísticas del Trabajo (CIET 15, 1993), donde se definió finalmente una metodología para cuantificar el fenómeno desde la perspectiva de las relaciones de producción en micronegocios con características típicas.

En la segunda sección se analiza la evolución de los postulados sobre el sector informal en México; se refiere la disputa teórico metodológica entre las tesis del empleo informal y las del sector informal que da origen a dos percepciones de la informalidad: la oficial y la de los investigadores interesados en el tema. En esta misma sección se explica la última propuesta metodológica oficial (del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática de México, INEGI, y de la Secretaría de Trabajo y Previsión Social, STPS) para cuantificar el sector informal, la cual se apega a los lineamientos de la CIET 15 de la OIT.

¹ Para analizar a profundidad los alcances de esta discusión teórica se pueden consultar los siguientes textos y artículos: Tokman, 2004; Portes, 1995; Salas y Rendón, 2000; Salas, 2005; Herrera *et al.*, 2004; Huesca, 2005; Araujo, 2004.

En la tercera sección se explican los postulados propuestos por la OIT en la CIT 90 de 2002, donde se discutieron las tesis de la economía informal como nuevo paradigma para reinterpretar el fenómeno de la informalidad mediante el concepto de *trabajo decente* y ante los procesos neoliberales de desarrollo que provocaron transformaciones en los mercados laborales, tanto formales como informales. Asimismo se analizan los resultados obtenidos con la aplicación de la metodología del INEGI y la STPS sobre información laboral del año 2000, con los cuales se descubrieron nuevas facetas de la problemática que no habían revelado otros estudios.

En la cuarta sección y a manera de conclusión se examina el porqué la distinta evolución de los postulados teórico metodológicos de la OIT y de México provoca inconvenientes en la aplicación de las tesis de la economía informal a la realidad del país. Igualmente se mencionan algunas propuestas que podrían mejorar la aplicación de la nueva metodología y una mayor comprensión prospectiva del fenómeno de la informalidad.

Evolución de las tesis de la OIT sobre el sector informal 1971-1993: adecuación y transformación

Al inicio de la década de los setenta se publicaron en el seno del Programa Mundial de Empleo de la OIT dos investigaciones que se realizaron en África y fueron las primeras que presentaron los postulados sobre el sector informal (Hart, 1971; OIT, 1972).² Ambos estudios plantearon tesis metodológicas para cuantificar al problema, pero éstas no llegaron a estructurarse formalmente y los resultados fueron más bien guiados por las características cuantitativas y cualitativas de los trabajadores que laboraban en el sector.

Para Hart (1971) eran trabajadores informales los que laboraban en las zonas urbanas de las grandes ciudades de los países en desarrollo, principalmente en las áreas marginadas, en empresas de índole familiar y de pequeña escala, con ingresos bajos y sin protección jurídica laboral, con múltiples ocupaciones y con cierta dinámica laboral.

² Inicialmente se le llamó "sector informal urbano", sin embargo a partir de entonces se le asignaron muy distintos nombres dependiendo del enfoque teórico; por esta razón y sólo para los fines de este artículo se usará el nombre sector informal, con lo cual se evitará una discusión sobre las distintas denominaciones que se han dado al fenómeno.

Hart distinguió al trabajador formal del informal identificando al primero con el empleo asalariado y al segundo con el empleo por cuenta propia.

El llamado Informe de Kenia (OIT, 1972) partió de lo expuesto por Hart, principalmente lo relacionado con las pequeñas unidades de producción ligadas a los hogares, y le agregó una serie de características que identificaban a las microempresas y a los trabajadores del sector informal: facilidad de entrada, apoyo en recursos locales, propiedad familiar de las empresas, escala de operación pequeña, tecnología adaptada e intensiva en fuerza de trabajo, destrezas adquiridas fuera del sistema educativo formal, mercados no regulados o competitivos, nulo acceso a los recursos de capital y a los apoyos oficiales, ausencia de prestaciones laborales o sociales. Asimismo se recalcó que las actividades informales deberían diferenciarse de las criminales.

Estos estudios formularon pautas para cuantificar el sector informal e identificaron claramente los alcances de las actividades informales, supeditándolas a las empresas pequeñas y localizadas en áreas urbanas. A pesar de estos avances la OIT no formuló una definición general u operativa de sector informal ni intentó homogeneizar una metodología para su cuantificación. Esto alentó el inicio de una pugna teórico metodológica entre los investigadores que se adhirieron al tema, quienes pretendieron formular definiciones y recomendaciones de medición desde distintas perspectivas.

Esas perspectivas, que surgieron desde 1972, y la amplia difusión que la OIT dio al tema, incentivaron que el problema de la informalidad se nutriera de tesis que coadyuvaron a la mejor comprensión del problema laboral, con lo cual el fenómeno se fue adaptando a los cambios en el mercado de trabajo que ocurrían en los años setenta.

Una de las tesis que más contribuyeron a mejorar la comprensión del problema fue la que formulara en Latinoamérica el Programa para el Empleo en América Latina y el Caribe (Prealc)³ de la OIT. De orientación estructuralista, el programa impulsó una serie de investigaciones cuya finalidad fue definir diversos mecanismos que logran cuantificar más claramente la incidencia y el tamaño del sector informal, no sólo en el ámbito regional, también en el internacional.

³ Programa creado por la OIT en 1967 cuya finalidad básica fue realizar investigaciones sobre las problemáticas del mercado de trabajo en América Latina. Se realizaron a lo largo de esos años 541 investigaciones que incluyeron a la mayoría de los países de la región. Es una de las fuentes más reconocidas en el campo de los estudios del sector informal; concluyó sus funciones en 1993.

El Prealc partió de los postulados del Informe de Kenia y se abocó a encontrar una postura teórica que garantizara la fundamentación de las tesis. Para esto el programa se basó en las perspectivas duales de los mercados de trabajo, particularmente en la tesis de Lewis (1954) sobre las migraciones rural-urbanas y su contenido económico, así como en las interpretaciones cepalinas sobre el efecto de las mismas en el avance de los países en desarrollo (Prebisch, 1981; Tokman, 1976; Prealc-ORT, 1975 y 1981). El Prealc ligó el surgimiento del sector informal a la dinámica demográfica que estaba afectando a las zonas urbanas y que indujo un aumento desmedido de la mano de obra disponible en los mercados de trabajo y que excedía su capacidad de absorción, lo cual incrementó el desempleo y obligó a muchos trabajadores migrantes a buscar alguna forma de trabajar y sobrevivir. Esta nueva realidad laboral incentivó el surgimiento de los estudios sobre el sector informal en la región (Prealc, 1987 y 1989).

Desde que se conocieron las primeras tesis del Prealc se entendió que la informalidad es parte del sector productivo, de ahí que se privilegiara el análisis de las relaciones de producción para identificar a las empresas y a los trabajadores que estaban en el sector informal (principalmente urbano). Asimismo se rescataba del pensamiento cepalino la idea de que la modernización había generado una conformación heterogénea de la estructura productiva (Pinto, 1970). En las reflexiones en el Prealc los referentes básicos de sus análisis teóricos eran la heterogeneidad de la estructura productiva y su reflejo en la segmentación del mercado de trabajo (Tokman, 1987 y 1990).

Con estas bases teóricas las investigaciones del Prealc adoptaron a finales de los años ochenta una visión metodológica que identificaba al sector informal como el formado por “trabajadores y/o empresas en actividades no organizadas, que usaban procedimientos tecnológicos sencillos y trabajaban en mercados competitivos o en la base de estructuras económicas caracterizadas por la concentración oligopólica” (Tokman, 1987: 38). Las empresas incluidas en el sector informal eran sólo las pequeñas unidades de producción de 5 a 10 personas carentes de prestaciones laborales básicas, en condiciones de precariedad y con nulo acceso al financiamiento público. Se excluyó a las actividades profesionales y agropecuarias (a estas últimas debido a la falta de información confiable). Se segmentaron las actividades laborales informales en cuatro tipos de trabajadores: patrones, asalariados, por cuenta propia y trabajadores familiares no remunerados (Tokman, 1987: 35).

Para facilitar la cuantificación del sector informal se especificaron las características distintivas del trabajo informal (Tokman, 1987: 45):

- 1) En la mayoría de los casos no existía separación entre empresa (demandante) y trabajador (oferente) sino, por el contrario, predominaban las actividades por cuenta propia donde ambas funciones eran desempeñadas por la misma persona (microempresarios).
- 2) En gran parte como consecuencia de lo anterior, el salario no constituía la forma de remuneración más generalizada (relación salarial atípica).
- 3) El objetivo fundamental de las empresas informales era maximizar los ingresos totales, no las utilidades.
- 4) La acción del Estado en la regulación de las relaciones de trabajo, tanto en materia de legislación como de control, era prácticamente inexistente (desregulación).

Con esta perspectiva teórico metodológica se logró un avance sustantivo en las investigaciones sobre el sector informal no sólo en América Latina sino también en el ámbito mundial, ya que la OIT adoptó muchas de estas tesis. Fuera de la OIT las tesis de la informalidad generaron durante los años setenta y ochenta una amplia gama de concepciones y metodologías tendentes a medir y comprender el fenómeno. En 1987 un estudio del Georgia Institute of Technology de Estados Unidos encontró 50 definiciones distintas de sector informal dispersas en 75 países y casi cada una proponía su propia metodología para medir la informalidad (Neck y Nelson, 1987: 14). Esto mostraba la necesidad de formular una definición única de sector informal y una serie de directrices homogéneas de cuantificación para unificar los esfuerzos por remediar un problema que aumentaba a un ritmo antes no conocido.

A inicios de los años noventa la OIT consideró fundamental encontrar y consensar en el corto plazo un concepto y una metodología para medir el sector informal. Este propósito se logró en la CIT 78 (1991)⁴ y en la CIET 15 (1993), donde se fusionaron todas las aportaciones metodológicas propuestas desde el Informe de Kenia de 1972 y las del Prealc.

En la CIT 78 se sentaron las bases teóricas para fundamentar una metodología homogénea. Se formuló un concepto general de sector informal⁵

⁴ En medio de la polémica sobre la concepción y medición del sector informal en la OIT, un grupo de investigadores propuso denominarle "sector no estructurado", y en la CIT-OIT 78 se le asignó dicho nombre al tema de discusión (Tokman, 2004).

⁵ Una de las razones que llevaron a consensuar la oficialización del nombre "sector

y se especificó una serie de características distintivas del mismo. El concepto incluía a:

Las muy pequeñas unidades de producción y distribución de bienes, y situadas en las zonas urbanas de los países en desarrollo; dichas unidades pertenecen casi siempre a productores independientes y trabajadores independientes que a veces emplean a miembros de la familia o a algunos asalariados o aprendices. Estas unidades disponen de muy poco o de ningún capital, utilizan técnicas rudimentarias y mano de obra escasamente calificada, por lo que su productividad es reducida, quienes trabajan en ellas suelen obtener ingresos muy bajos e irregulares, y su empleo es sumamente inestable [CIT-OIT 78, 1991: 4].

La definición se enfocó a identificar sólo las relaciones de producción que se daban en empresas pequeñas y que guardaban relación con la producción típica de los hogares. Estas unidades de producción tenían características muy específicas (CIT 78, 1991: 6):

- 1) Un conjunto de unidades dedicadas a la producción de bienes o la prestación de servicios con la finalidad primordial de crear empleos y generar ingresos para las personas que participan en esa actividad.
- 2) Estas unidades funcionan típicamente en pequeña escala, con una organización rudimentaria, en la que hay muy poca o ninguna distinción entre el trabajo y el capital como factores de producción.
- 3) Estas unidades disponen de muy poco o de ningún capital, utilizan técnicas rudimentarias y mano de obra escasamente calificada. Por ambas razones, su productividad es reducida.
- 4) Las relaciones de empleo –en los casos en que existan– se basan más bien en el empleo ocasional, el parentesco o las relaciones personales y sociales, y no en acuerdos contractuales que supongan garantías formales.
- 5) Las unidades de producción del sector informal presentan los rasgos característicos de las empresas de hogares.
- 6) Quienes trabajan en estas unidades suelen obtener ingresos muy bajos e irregulares y su empleo es sumamente inestable.
- 7) El activo fijo y otros valores no pertenecen a la empresa en sí, sino a sus propietarios.
- 8) Las unidades antes mencionadas forman un sector informal porque: casi nunca están declaradas ni figuran en las estadísticas oficiales,

informal” fue que se previó que en los próximos años se fomentarían mecanismos estadísticos eficaces para medir la actividad informal agrícola, con lo cual se abarcaría la totalidad del mercado de trabajo informal (Tokman, 2004).

suelen tener poco o ningún acceso a los mercados organizados, a las instituciones de crédito, a los centros de enseñanza y de formación profesional, y a muchos servicios e instalaciones públicas; no están reconocidas, ni apoyadas, ni reglamentadas por el Estado.

- 9) Las actividades realizadas por las unidades de producción del sector informal no se realizan con la intención deliberada de eludir el pago de impuestos o de contribuciones a la seguridad social, o de infringir la legislación laboral y otras disposiciones legales o ciertas normas y procedimientos administrativos. Por ende, el concepto de actividades del sector informal debería diferenciarse de actividades ocultas o de la economía subterránea.

Tales características ayudaron a identificar con más especificidad las actividades del sector informal y delimitaron los ámbitos del análisis y explicación de este tipo de trabajo. Con estas bases conceptuales la OIT contribuyó a promover una metodología homogénea, que se formuló en el año 1993.

En la CIET-OIT 15 (1993) se avanzó en el diseño de una serie de conceptos estadísticos y de directrices que apoyaron el uso de una metodología homogénea para cuantificar el sector informal. Una de las aportaciones básicas de la CIET fue que delimitó un concepto estadístico u operativo del sector, el cual distinguió claramente los alcances de la actividad informal. Así, se identificó como informales a:

Todos los trabajadores por cuenta propia (salvo los administrativos, profesionales y técnicos) y los familiares no remunerados, así como los empleadores y los que trabajan en establecimientos con menos de 5 o 10 personas empleadas, dependiendo de la información disponible. Se excluye a los trabajadores domésticos y agrícolas remunerados [CIET-OIT 15, 1993: 92].

La definición planteada tendía a acotar el universo de lo que se consideraba sector informal al supeditarlo a categorías identificables en el mercado laboral urbano, excluyendo el trabajo doméstico (se argüía falta de información confiable) y el trabajo agrícola.⁶ Para ampliar la identificación de los trabajadores informales se precisó una definición –aunque conforme a un enfoque empresarial– de *empleo en el sector informal*, la cual comprende a: “todas las personas que, durante

⁶ Sin embargo en esa misma conferencia se dejó abierta la posibilidad de integrar estas actividades de trabajo a domicilio a la propuesta metodológica planteada cuando se contara con información suficiente.

el periodo de referencia dado, estaban ocupadas por lo menos en una empresa del sector informal, independientemente de su situación en el empleo (categoría ocupacional) y si éste era su principal empleo o uno secundario” (CIET-OIT 15, 1993: 97).

Husmanns (2001) considera que esta metodología tuvo una perspectiva empresarial (buscando su aceptación entre los estudiosos del empleo); por lo tanto las empresas del sector informal se definieron atendiendo a las características de las unidades de producción y dejaron de lado la perspectiva laboral. Tales características se supeditaron a un número límite de trabajadores y a que contasen o no con prestaciones laborales.

Las empresas informales se identificaron con los siguientes criterios (CIET-OIT 15, 1993: 98):

- Empresas privadas no constituidas en sociedad (con exclusión de las casi sociedades), es decir, empresas que eran de propiedad de personas individuales o de hogares, que no estaban constituidas como entidades jurídicas separadas, con independencia de sus propietarios, y para las que no había cuentas completas disponibles que permitieran una separación financiera de las actividades de producción de la empresa de otras actividades de su o sus propietarios. Las empresas privadas no constituidas en sociedad incluían las que eran de propiedad y manejadas por miembros individuales de hogares o por varios miembros del mismo hogar, así como las sociedades no constituidas y las cooperativas de hecho formadas por miembros de diferentes hogares, si carecían de conjuntos completos de cuentas.
- Todos, o por lo menos algunos de los bienes y servicios producidos que estuvieran destinados a su venta o intercambio, con la posible inclusión de los hogares que producen servicios domésticos o personales al contratar trabajadores domésticos asalariados.
- Su tamaño, en términos de empleo, se encuentra por debajo de cierto umbral al ser determinado de acuerdo con las circunstancias nacionales, o no contaban con registro de conformidad con formas específicas de la legislación nacional (como por ejemplo las leyes comerciales o de fábricas, las leyes tributarias o del seguro social, las leyes que reglamentan a los grupos profesionales o leyes similares, u otras leyes o reglamentos establecidos por los organismos legislativos nacionales a diferencia de los reglamentos locales para emitir licencias comerciales o permisos de negocio), o sus asalariados no estaban registrados.
- Participan en actividades no agrícolas, incluyendo las actividades secundarias no agrícolas de las empresas del sector agrícola.

En tanto, los trabajadores de las empresas informales se dividieron en cinco segmentos claramente identificables (CIET-OIT 15, 1993: 98).

- 1) Trabajadores por cuenta propia, los cuales trabajan individualmente o con familiares no remunerados, que no perciben salario, pero son retribuidos por su labor.
- 2) Propietarios o empleadores de microempresas, que cuentan con aprendices y algunos trabajadores contratados, generalmente de palabra.
- 3) Jornaleros asalariados, empleados por las microempresas, normalmente sin contrato formal. Pueden ser eventuales o permanentes.
- 4) Trabajadores familiares; estos trabajadores por lo general no reciben salarios, sino retribución en especie, por alojamiento o comida.
- 5) Trabajadores asalariados que eligen su lugar de trabajo. Son personas que generalmente desarrollan sus actividades en su propio domicilio.

Esta propuesta significó el mayor avance en la cuantificación del sector y en la previsión de políticas públicas para resolver el problema y tendió a homogeneizar las metodologías para medir el fenómeno. En suma, esta propuesta que se gestó en dos años (1991-1993) fue la culminación de más de 20 años de investigaciones de la OIT, de sus oficinas regionales y de sus programas especiales sobre el sector informal, especialmente del Prealc. Representó en esos años un avance sustantivo en la comprensión del fenómeno laboral y un impulso en la búsqueda de una solución al mismo.

La propuesta ocasionó el replanteamiento mundial de las formas de cuantificar el fenómeno y el reordenamiento de la manera de levantar las encuestas laborales en la mayoría de los países miembros de la OIT, lo cual indujo a la aplicación de políticas tendentes a resolver el problema. No obstante, este avance conceptual e instrumental en la OIT no fue suficiente para incidir más eficazmente en la resolución del grave problema del mercado laboral mundial, en tanto las estrategias de solución se redujeron a un campo focalizado en los micronegocios, es decir, se dejó de lado un sinnúmero de actividades informales (empleo informal) que se encuentran fuera del ámbito propiamente empresarial.⁷

Dado el carácter no obligatorio de las recomendaciones de la OIT, su esfuerzo para resolver estructuralmente la informalidad se vio re-

⁷ De los pendientes que quedaron en las formulaciones metodológicas de la CIET-OIT 15, el más importante fue que no se aclaró el significado de *empleo informal*, que se dejó a la interpretación que cada país le pudiera dar (Husmanns, 2001).

ducido a la sugerencia de adoptar las nuevas directrices metodológicas mediante la firma de convenios con los países miembros.

México y la cuantificación del sector informal: entre el empleo informal y el empleo en el sector informal

Desde 1972, cuando la OIT inició la difusión de las tesis del sector informal, el gobierno de México por medio de la STPS, órgano encargado de las estadísticas laborales, tomó nota de las nuevas perspectivas e intentó aplicar las directrices que se proponían. Desde entonces la medición del empleo informal comenzó a considerar tres situaciones: la carencia de prestaciones sociales y de salud, un ingreso mínimo respecto al legal, y la ausencia de indicadores de productividad. Las cuantificaciones en la mayoría de las ocasiones se focalizaron en las ciudades de más de 100 mil habitantes. Las principales fuentes de información fueron los censos nacionales de población que aplicaba la Secretaría de Industria y Comercio (Amezcuca, 1997).

Fue apenas en 1975 cuando la STPS en coordinación con el Prealc y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), realizó un estudio sobre este problema. Sin embargo por razones desconocidas los resultados amplios del mismo no se difundieron; sólo se publicó la proporción general, que fue 42% de la PEA. Desde ese primer estudio se fomentó la relación con la propia OIT y con sus programas especiales; se obtuvieron la asesoría y el apoyo técnico que en los años subsecuentes sirvieron para enriquecer otras investigaciones, realizar encuestas sobre temas laborales y aplicar nuevas metodologías (STPS, 1975).

Para 1979 la STPS, en coordinación con la Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP) levantó la primera encuesta sobre la informalidad (Encuesta Complementaria a la Encuesta Continua sobre Ocupación, ECOS) cuyo objetivo fue cuantificar la población ocupada en el sector informal y conocer las actividades económicas en donde estaba concentrada. Los resultados se utilizaron para formular políticas orientadas a mejorar las condiciones laborales de los trabajadores en ese sector (que representaba 43% de la PEA).

La inestabilidad política y la crisis económica que afectaron a México entre 1980 y 1985 impidieron que se realizaran encuestas sobre los mercados laborales, incluidas las del sector informal. Sin embargo en el ámbito oficial cambiaron las perspectivas metodológicas en estos años influidas por las tesis del Prealc, y de una visión amplia de empleo

informal se mutó a una más focalizada. En la nueva perspectiva el empleo informal se supeditaba al que existía en las microempresas de hasta 10 trabajadores y carentes de las prestaciones marcadas por la ley (STPS, 1984).

En 1986 la STPS realizó el primer estudio sobre la informalidad de acuerdo con la nueva perspectiva metodológica (publicado en un documento llamado “Oferta y necesidades de capacitación 1985-1988”), el cual sirvió para detectar el efecto de la crisis sobre el sector. Conforme a este nuevo enfoque el sector informal sólo representó 27% de la PEA (STPS, 1986).

En los años subsiguientes se realizó una serie de investigaciones que intentaron cuantificar también al sector informal (la mayoría a cargo de académicos de las universidades públicas de México). Sobresalen las de García (1988) y las de Márquez (1988), que intentaron formular una metodología propia para medir la incidencia del fenómeno. Ambas aplicaron una visión amplia de sector informal donde sobresalía la variable de no contar con prestaciones laborales. Según García 45% de la PEA era informal en 1980. Para Márquez esta proporción llegaba a 40%. En otras investigaciones, que combinaban las tesis oficiales y sus posturas propias, el sector informal oscilaba entre 30 y 45% de la PEA (Rendón y Salas, 1991).

Lo significativo de estas investigaciones es que a pesar de basarse en la misma fuente de datos (censo de población) y de partir de una visión teórica similar, cada una obtuvo resultados diferentes que por lo tanto era complicado comparar, aunado a que ninguna solventaba el problema de realizar un análisis de largo plazo. A finales de los años ochenta la cuantificación del sector informal era confusa, ya que la postura oficial y los investigadores del tema no aplicaban una metodología homogénea para analizar el problema (Cortés, 2000; OSNEM 95-03, 2004).

Para 1989 la STPS en coordinación con el recién creado INEGI levantó la primera Encuesta Nacional de Economía Informal (ENEI), que difundió en 1990. Desde la perspectiva del micronegocio intentó obtener una visión integral del empleo en las unidades productivas del sector informal. Según la encuesta el sector informal rondaba 27% de la PEA (INEGI-STPS, 1990).

A diferencia de los estudios y encuestas anteriores que se basaron en los datos de los censos de población, la ENEI se apoyó en la información de la Encuesta Nacional de Empleo Urbano, ENEU (difundida en 1988, que sólo contabilizó a los trabajadores residentes en pobla-

ciones urbanas de más de 100 mil habitantes).⁸ A pesar de las críticas que suscitó la ENEI entre los especialistas (Salas y Rendón, 2000; Cortés, 2000), en esta encuesta se expuso por primera vez una metodología oficial para cuantificar el sector informal, y ésta fue la base para que se proyectara la inclusión en las encuestas de empleo ENE y ENEU de indicadores para medir la informalidad. Asimismo ayudó en la conformación de una encuesta exclusiva de micronegocios (Enamin), que se realizaría en años posteriores.

Con los resultados de los organismos de la OIT ya citados (CIT-OIT 78, 1991 y CIET-OIT 15, 1993) y la promulgación de una definición y de una metodología para cuantificar el sector informal se estableció una perspectiva de las relaciones de producción específicamente para medir el empleo en el sector informal. El INEGI y la STPS adoptaron dicha metodología, que reforzó la que se venía aplicando y significó la definitiva instauración de este tipo de cuantificación en el ámbito oficial nacional.

Esta estrategia indujo a que en las encuestas laborales (ENE, ENEU y Enamin) se incluyeran en definitiva variables específicas para cuantificar la magnitud del sector informal. Asimismo se empezó a registrar la actividad informal en el Sistema de Cuentas Nacional de México (SCNM), ya que las Naciones Unidas habían formulado directrices al respecto en la CIET 15 de la OIT.

Desde 1993 el INEGI y la STPS difundieron las tesis de este organismo internacional. Los organismos públicos mexicanos formularon como base una definición general de sector informal: “Aquella parte de la economía que producía bienes y servicios no agrícolas, lícitos y destinados al mercado a través de empresas no incorporadas pertenecientes al sector de los hogares (empresas familiares que no siguen prácticas contables convencionales)” (OSNEM 95-03, 2004: 12).

Asimismo en una definición operacional se especificaban las unidades de producción y los trabajadores del sector informal, incluyendo a:

La población ocupada que labora en micronegocios no agropecuarios asociados a los hogares, excepto en servicios domésticos, que no tienen registro ante las autoridades, y ocupados que aun cuando laboran en micronegocios registrados carecen de contrato de trabajo y cobertura en la seguridad social [OSNEM 95-03, 2004: 23].

⁸ La ENEU de 1998 tomaba en cuenta a sólo 16 poblaciones urbanas de más de 100 mil habitantes. La muestra no fue más amplia debido a que no se disponía de información estadística confiable de otras zonas urbanas con esa cantidad de habitantes (OSNEM 95-03, 2004).

De ahí que para estos organismos públicos el sector informal estaría representado por el empleo en los micronegocios que reunieran las características marcadas en las definiciones y tuvieran el número de trabajadores indicado por los criterios internacionales (de 0 a 10 trabajadores). Es decir, se acordó que cuando el INEGI y la STPS difundieran datos del sector informal se referirían sólo al empleo en micronegocios, al cual denominaron *empleo en el sector informal*. Y para aclarar la especificidad del sector se dio una definición de lo que se consideraba *empleo informal*; acorde con los lineamientos de la CIET-OIT 15 (1993) cada país podía contextualizar la definición del mismo. Este tipo de trabajo incluye:

A todo aquel empleo que carece de compensación y prestaciones laborales conforme a la ley (son considerados como empleados informales porque no están afiliados a algún sistema de seguridad social –IMSS, ISSSTE, Isssfam, Pemex, etc.–, o no gozan de prestaciones como aguinaldo, vacaciones pagadas, participación de utilidades, Sistema de Ahorro para el Retiro –SAR–, ni tienen crédito para vivienda o seguro médico particular) y que se desempeñan tanto en las unidades económicas del sector informal como en otro tipo de actividades [OSNEM 95-03, 2004: 25].

Estas particularidades determinaron la visión del INEGI y la STPS sobre el sector informal en los años noventa y consecuentemente se delinearón las prospectivas a seguir. Entre 1993 y el año 2000 los organismos no realizaron investigaciones específicas sobre el sector informal. Fundamentalmente se siguió la estrategia de recolectar la información en las encuestas laborales y difundirlas periódicamente, dejando la tarea de análisis e interpretación a los investigadores (García, 2003).

Para inicios del nuevo siglo los organismos oficiales cambiaron de estrategia y empezaron a difundir sus propios estudios sobre el sector informal. En el año 2000 el INEGI publicó dentro del informe Sistema de Cuentas Nacionales de México (SCNM) el reporte de la Cuenta Satélite del Subsector Informal de los Hogares 1993-1998 (CSSIH); con datos de la Enamin y de la ENE. El reporte dio a conocer la contribución del sector informal a la economía nacional (la cuantificación tenía el criterio de las definiciones de empleo informal ya mencionadas). Informó sobre la producción bruta, el consumo intermedio, el valor agregado bruto, las remuneraciones pagadas a los asalariados, el ingreso mixto, la composición porcentual de la producción, la participación de la producción informal en el subsector de hogares y frente

al total de la economía, la participación y la producción por actividad económica y el ingreso y consumo de los hogares en esta actividad.

La publicación de la CSSIH fue la primera evidencia de que se podía cuantificar la producción del sector informal y por ende compararla con la del sector formal para así detectar la contribución del empleo informal en la economía nacional. Con este informe y con los posteriores que se publicaron en 2001 (1996-2000), 2002 (1996-2001) y 2004 (1997-2002), se comprueba la factibilidad de cuantificar con la perspectiva metodológica del *empleo en el sector informal* la producción del llamado sector informal de la economía (García, 2003).

Fue en el año 2004 cuando de manera conjunta el INEGI y la STPS publicaron los resultados de una encuesta denominada “La ocupación en el sector no estructurado en México 1995-2003 (OSNEM, 95-03, 2004)”,⁹ cuyas bases fueron las definiciones y aclaraciones sobre el sector informal sostenidas desde 1993 por estos organismos, así como la especificidad de la metodología del sector informal. Es decir, el estudio cuantificó el tamaño de la ocupación en el sector informal de la economía en México.

La investigación formuló un concepto estadístico de sector informal, el cual incluye a las

microempresas sin nombre o registro de hasta 15 trabajadores en actividades manufactureras y menores de seis trabajadores en actividades no manufactureras; y microempresas con nombre o registro de hasta 15 trabajadores en actividades manufactureras y menores de seis trabajadores en actividades no manufactureras cuya producción o prestación de servicios son realizados sin un local o en pequeños locales o talleres [OSNEM 95-03, 2004: 22].

Aunque en esencia el estudio respetó las directrices ya seguidas por el INEGI y la STPS, con las de la CIET-OIT 15(1993) se innovó en cuanto a la cantidad máxima de trabajadores en una microempresa informal, que pasó de 10 a 15, así como la distinción entre las actividades manufactureras y las no manufactureras, entre contar o no con registro y entre poseer o no local. Aunado a lo anterior el documento especifica claramente los tipos de ocupaciones que pueden ser cuantificadas en el sector informal, las cuales se agruparon en cuatro rubros:

⁹ Para las cuantificaciones la investigación se basó en la información laboral levantada en la ENE entre 1995 y 2003, ya que sólo en ese periodo se garantizó la factibilidad de dicha información.

- 1) Trabajadores por su cuenta: en actividades económicas manufactureras de hasta 15 trabajadores y en actividades no manufactureras de hasta cinco trabajadores.
- 2) Empleadores: en actividades económicas manufactureras de hasta 15 trabajadores y no manufactureras de hasta cinco trabajadores, cuyas empresas funcionan sin nombre o registro; en actividades económicas manufactureras de hasta 15 trabajadores y no manufactureras de hasta cinco trabajadores y cuyas empresas funcionan con algún nombre o registro y su actividad la realizaban sin un local o en pequeños locales o talleres.
- 3) Trabajadores sin pago: en actividades manufactureras de hasta 15 trabajadores y no manufactureras de hasta cinco trabajadores, cuyas empresas funcionan sin nombre o registro; en actividades económicas manufactureras de hasta 15 trabajadores y no manufactureras de hasta cinco trabajadores y cuyas empresas funcionan con algún nombre o registro y su actividad la realizan sin un local o en pequeños locales o talleres.
- 4) Trabajadores asalariados: comprende a los trabajadores asalariados con contrato de hasta dos meses, a los trabajadores asalariados con contrato de dos a seis meses y los trabajadores asalariados sin contrato escrito y sin prestaciones sociales que laboran: en actividades manufactureras de hasta 15 trabajadores y no manufactureras de hasta cinco trabajadores cuyas empresas funcionan sin nombre o registro; en actividades económicas manufactureras de hasta 15 trabajadores y no manufactureras de hasta cinco trabajadores y cuyas empresas funcionan con algún nombre o registro y su actividad la realizan sin un local o en pequeños locales o talleres [OSNEM 95-03, 2004: 24].

Las precisiones conceptuales y de ocupación enunciadas en la investigación dieron la base para cuantificar el tamaño de la ocupación en el sector informal (en el documento mencionado se amplía la información relativa a la forma en que se operacionalizó la metodología). Dicha cuantificación se puede realizar a largo plazo, al menos desde 1995. Un ejemplo de lo anterior se presenta en el cuadro 1, donde se puede seguir detalladamente la evolución del sector informal entre los años 1995 y 2000 observando el porcentaje que representa en el total de la PEA, su distribución por actividad económica y la distribución porcentual por posición en el trabajo.

Lo más significativo de los datos del cuadro 1 es que demuestran que ha ocurrido una transformación en la composición del sector informal en México debido a que los trabajadores por cuenta propia han disminuido y la fuerza laboral se ha concentrado en los trabajadores

CUADRO 1
Sector informal en México. Evolución sobre la PEA y por posición en el trabajo 1995-2000 (porcentajes)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Sector informal	8 639 755	8 851 383	9 257 477	9 960 929	9 873 832	9 920 512
% PEA	25.45	25.43	24.78	25.77	25.35	25.11
Posición en el trabajo						
Empleadores*	8.5	9	9.31	9.83	8.93	9.58
T. por cuenta propia*	40.80	36.70	36.46	36.21	37.53	37.82
T. asalariado*	23.21	26.69	26.16	26.85	28.41	28
T. a destajo*	9	9.39	9.45	9.69	9	8.98
T. sin pago*	18.22	18.18	18.59	17.40	16.09	15.57

* El porcentaje es sobre el total del sector informal.

FUENTE: OSNEM, 95-03 (2004).

asalariados y los empleadores. Asimismo con base en los resultados del cuadro 1 se puede demostrar la relevancia de esta metodología. En la figura 1 se analiza la estructura de la población laboral en México para el año 2000 y se señala con una flecha la magnitud que corresponde al empleo en el sector informal; con ésta se delimita precisamente la población que se cuantificará.

La propuesta anterior y su factible aplicación a largo plazo en México (en los ámbitos nacional, urbano y local) puede llevar a la consecución, desde la perspectiva oficial, de una propuesta más estructurada que logre registrar la evolución y prospectiva del sector informal. Sin embargo esta propuesta ha sido poco aceptada entre los investigadores del tema, lo cual ha ocasionado que en la actualidad se siga discutiendo e investigando en el medio académico una metodología idónea que permita cuantificar, prever y comprender el problema en México.

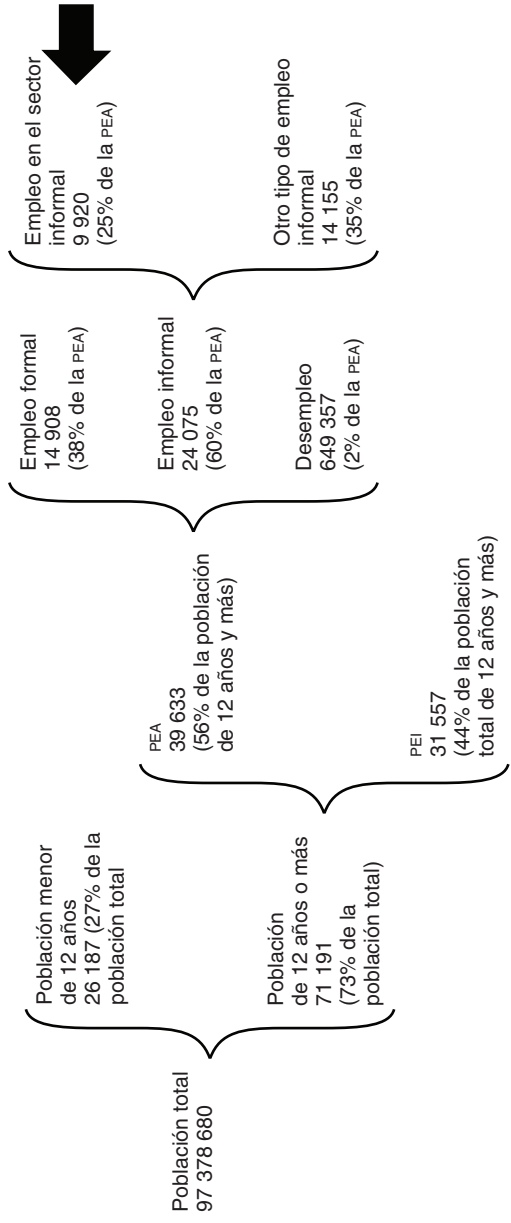
Una primera evidencia de esta revisión es que las tesis del sector informal de la OIT, y las del Prealc en su momento, sólo hayan permeado en las instituciones gubernamentales del país, las cuales, aun con la flexibilidad que otorgan los convenios con la OIT, han sido aplicadas en la problemática nacional. En el ámbito de la investigación en universidades públicas y privadas la influencia de las tesis de la OIT ha sido poca y eventualmente criticada,¹⁰ pues se ha optado mayormente por formular metodologías propias o probar algunas ya aplicadas, con lo cual se incrementa la confusión al comparar resultados.

No obstante cabe mencionar que casi la totalidad de las investigaciones sobre el sector informal realizadas en México utilizan los datos laborales recabados por el INEGI, tanto de las encuestas laborales como de los censos de poblaciones y del Sistema de Cuentas Nacionales (SCN). Por lo tanto, a pesar de los sesgos o subvaluaciones de la información laboral oficial, ésta representa por su alcance y significancia la fuente de datos más amplia y accesible para realizar investigaciones sobre el mercado laboral en todos los niveles.

En suma, pareciera que el apego del INEGI y la STPS a las tesis del sector informal de la OIT ha garantizado un progreso en la interpretación del problema en México. Sin embargo, como se constatará en el siguiente apartado, la manera ortodoxa en que los organismos nacionales han seguido estas directrices ha provocado un desfase en la aplicación de las tesis de la OIT, las cuales no se han adaptado eficientemente a las

¹⁰ Para ampliar la percepción de estas críticas véase Amezcua, 1997 y Huesca, 2005.

FIGURA 1
Estructura de la población laboral en México en 2000 (millones de habitantes)



FUENTE: García, 2003: 11.

transformaciones de los mercados de trabajo y no han sabido detectar a tiempo los cambios laborales internos del sector informal.

El concepto de economía informal: una nueva forma de cuantificar la informalidad a la luz del *trabajo decente*

A fines de los noventa las transformaciones de las estructuras económicas mundiales inducidas por las políticas neoliberales que se instrumentaron desde principios de los ochenta marcaban sus efectos en los mercados laborales, tanto en los países industrializados como en desarrollo. La amplitud de las transformaciones afectó por igual a los sectores formal e informal y perjudicó directamente la situación de los trabajadores de ambos sectores, que se deterioró con intensidad no conocida (Carr y Chen, 2002).

Este escenario indujo a la OIT a replantear sus estrategias para cuantificar y mejorar la situación del trabajo en el ámbito mundial. Con este objetivo se formuló en la CIT-OIT 87 (1999) la tesis del *trabajo decente* y la OIT se abocó a ligar todos sus programas, políticas e investigaciones a esta nueva perspectiva con el propósito de elaborar en el corto plazo indicadores que lograran cuantificar este nuevo concepto, el cual se mediría por el *déficit de trabajo decente* que tuviera cada mercado laboral.

Por *trabajo decente* se entiende “aquella ocupación productiva que es justamente remunerada y que se ejerce en condiciones de libertad, equidad, seguridad, y respeto a la dignidad humana” (CIT-OIT 87, 1999: 3; Juan Somavía, director general). Este concepto engloba cuatro áreas prioritarias de los mercados de trabajo: derechos de los trabajadores, empleo, protección social y diálogo social,¹¹ las cuales se miden con una serie de indicadores que se han estado revalorando en los años subsecuentes.

Esta nueva estrategia de la OIT afectó directamente las investigaciones sobre el sector informal, ya que muchos de los indicadores usados

¹¹ El área de los derechos de los trabajadores abarca el cumplimiento y ratificación o no de los convenios básicos y fundamentales de los países miembros de la OIT. En cuanto al empleo se cuantificará la calidad del mismo, desde los ingresos hasta situaciones particulares del lugar de trabajo. Por el lado de la protección social se medirá el grado en que los trabajadores gozan o no de seguridad social y prestaciones básicas del mercado laboral. En la última área de diálogo social se cuantificará la forma en que se interrelacionan los principales actores del mercado de trabajo: empresarios, sindicatos y trabajadores.

para detectar el *déficit de trabajo decente* pueden ser identificados con los problemas básicos del sector. Por esta razón la OIT se afanó desde 1999 por encontrar la sinergia entre el *trabajo decente* y el sector informal. Fue apenas en el año 2002 cuando en la CIT 90 se discutió un documento titulado “El trabajo decente y la economía informal” (Informe VI).

En ese texto se replanteó la concepción del sector informal debido a que las nuevas condiciones mundiales habían aumentado la diversidad y la complejidad del fenómeno (Carr y Chen, 2002). En primer lugar se propuso pasar del acotado concepto de sector informal sostenido desde 1993 a uno más amplio e integral, y denominar *economía informal* al fenómeno de la informalidad, concepto que tiende a incluir a una gran variedad de trabajadores, empresas y empresarios con características identificables. Todos ellos tropiezan con determinados inconvenientes y problemas de distinta intensidad en los contextos nacionales, rurales y urbanos. El término hace referencia al:

Conjunto de actividades económicas desarrolladas por los trabajadores y las unidades económicas que, tanto en la legislación como en la práctica, están insuficientemente contempladas por sistemas formales o no lo están en absoluto. Las actividades de esas personas y empresas no están recogidas por la ley, lo que significa que se desempeñan al margen de ella; o no están contempladas en la práctica, es decir que, si bien estas personas operan dentro del ámbito de la ley, ésta no se aplica o no se cumple; o la propia ley no fomenta su cumplimiento por ser inadecuada, engorrosa o imponer costos excesivos [CIT-OIT 90, 2002: 12].

El concepto aporta nuevos elementos. El primero es que comprende en sus cuantificaciones a los trabajadores informales tanto urbanos como rurales, de ahí que sus mediciones sean más incluyentes. El segundo, y posiblemente el más importante, propugna por medir no sólo las relaciones de producción (base del concepto *sector informal*), sino también las relaciones laborales de los trabajadores informales, resolviendo la disociación (o parcialidad) antes mencionada. Es decir, la base del concepto *economía informal* es que se pueda cuantificar tanto el concepto *empleo en el sector informal* (relaciones de producción)¹² como el más amplio de *empleo informal* (relación laboral)¹³ y así lograr

¹² Todas las personas que durante determinado periodo de referencia estaban empleadas en al menos una empresa informal, independientemente de su situación en el empleo y de si éste era su puesto de trabajo principal o secundario (Informe VI, CIT-OIT, 90, 2002: 143).

¹³ Número total de puestos de trabajo informales, ya sea que se encuentren en

una perspectiva integradora de la situación de los trabajadores en la informalidad. Con esta propuesta metodológica se pretende avanzar en la identificación del déficit de *trabajo decente* y en la formulación de políticas públicas más pertinentes. Consecuentemente, la CIT-OIT 90 propone una readecuación de las legislaciones laborales para que abarquen todas las variantes de empleo informal, ya que en muchos países no existen normas legislativas respecto a este tipo de empleo (CIT-OIT 90, 2002).

Para lograr un mayor entendimiento de los alcances del concepto *economía informal* en la medición del fenómeno se propuso en el mismo Informe VI (CIT-OIT 90, 2002) una matriz bidimensional (matriz 1)¹⁴ donde se especifican todas las variables que se utilizarán en la medición del nuevo concepto desde la doble perspectiva de las relaciones de producción y de las relaciones laborales.

La matriz muestra información del sector informal y también del sector formal; el objetivo es demostrar la interrelación de ambos. Dicha interrelación da como resultado ciertas situaciones especiales de empleo informal que no se han estudiado en la literatura relativa al tema, que aumentan las categorías de trabajadores en esta situación de 5 a 10, y que en la nueva propuesta metodológica se deben tomar en cuenta.

La matriz proporciona un marco que hace posible desglosar el total de empleo de acuerdo con dos parámetros: el tipo de unidad de producción (filas de la matriz) y el tipo de puesto de trabajo (columnas de la matriz). Las casillas de color gris oscuro hacen referencia a los puestos de trabajo que por definición no existen en el tipo de unidad de producción de que se trate; las casillas de color gris claro corresponden a los puestos de trabajo que se encuentran en el tipo de unidad de producción de que se trate, pero que no son pertinentes; las casillas blancas restantes son las que verdaderamente interesan, ya que hacen referencia a los tipos de casos de trabajo que constituyen los diferentes segmentos de la *economía informal*, por consiguiente, exigen orientación de investigación y medidas de políticas diferentes (Husmanns, 2001).

Lo valioso de esta propuesta es que permite detectar de manera gráfica la realidad del mercado laboral actual, donde no hay una división tajante entre la actividad económica formal y la informal, pues

empresas formales o informales, o número total de personas ocupadas en puestos de trabajo informales durante determinado periodo de referencia (Informe VI, CIT-OIT, 90, 2002: 143).

¹⁴ La matriz fue realizada por la oficina de estadísticas internacionales de la OIT en coordinación con el Grupo Delhi (Husmanns, 2001).

MATRIZ 1

Marco conceptual para la economía informal

Unidades de producción por tipo	Puestos de trabajo según situación									
	Trabajadores independientes		Empleadores		Trabajadores familiares auxiliares		Asalariados		Miembros de cooperativas de productores	
	Informal	Formal	Informal	Formal	Informal	Formal	Informal	Formal	Informal	Formal
Empresas del sector formal					1			2		
Empresas del sector informal ^a	3		4		5		6	7	8	
Hogares ^b	9						10			

^a Según la definición de la CIE-TOIT 15 en 1993.

^b Hogares que producen bienes para su propio uso final y hogares que emplean a trabajadores domésticos.

NOTA: Las casillas específicas que podrían utilizarse para trazar el mapa de la economía informal pueden describirse de la siguiente forma:

Casillas 1 y 5: trabajadores familiares auxiliares: sin contrato de trabajo ni protección jurídica o social que se derive del propio puesto, en empresas formales (casilla 1), o empresas informales (casilla 5).

Casillas 2, 6 y 10: trabajadores que tienen puestos de trabajo informales, se encuentran en empresas formales (casilla 2) o informales (casilla 6) o se trate de trabajadores domésticos remunerados empleados en hogares (casilla 10).

Casillas 3 y 4: trabajadores independientes (casilla 3) y empleadores (casilla 4) que poseen sus propias empresas informales.

Casilla 7: trabajadores que laboran en empresas informales pero ocupan puestos formales.

Casilla 8: miembros de cooperativas de productores informales.

Casilla 9: trabajadores independientes que producen bienes para el uso final en su propio hogar.

FUENTE: Informe VI, CIT-OIT 90 (2002).

entre ambos extremos hay una gama de empresas y puestos de trabajo de distintas características. El sector formal y el informal constituyen un todo continuo e intercomunicado, y hay además espacios híbridos dentro del mercado de trabajo, donde es difícil distinguir la frontera entre el empleo formal y el informal (zonas grises) (Portes, 1995; Tokman, 2001).

Para demostrar la funcionalidad de los indicadores de la matriz en la medición del nuevo concepto de *economía informal*, en el Informe VI (CIT-OIT 90, 2002) se ejemplifica la aplicación al caso del mercado laboral de México utilizando información estadística del año 2000 (matriz 2).¹⁵

En el Informe VI se menciona que para lograr adecuar la metodología al contexto de México se tuvo que modificar la propuesta original de la matriz 1 debido a que en el país la información estadística se levanta con base en otras variables y con perspectivas distintas. Un ejemplo de estas modificaciones se dio en la conjunción de las segundas y terceras filas de la matriz original, donde la información proporcionada no permitía diferenciar entre los hogares y las empresas informales. Por esa razón las cooperativas de productores se incluyeron en la categoría más amplia de “personas ocupadas”. Asimismo se realizaron algunas modificaciones que permitieron el acomodo por posición en el trabajo y la demostración de la interrelación entre los sectores (CIT-OIT, 90, Informe VI, 2002: 144-147).

Se aplicó el análisis metodológico partiendo de una población económicamente activa de 39 633 000 personas para el año 2000, y los principales resultados fueron:

- 1) Al sumar las casillas 1 y 2 resultan 25.4 millones de trabajadores en la *economía informal* (independientes, empleadores y asalariados familiares o auxiliares), los cuales representan 64.3% de la PEA. El sector formal sólo incorpora 35.7% de la fuerza laboral.
- 2) Del total de trabajadores informales, 20 millones pertenecen a las empresas del sector informal, con 50.4% de la PEA y 79%

¹⁵ En el Informe VI se menciona que la información fue proporcionada por el INEGI con base en el Sistema de Cuentas Nacionales de México. Sin embargo la OIT y el INEGI nunca especificaron de dónde provino la información. Se ha comprobado que fue extraída de la base de datos de la Encuesta Nacional de Empleo y de la Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto de los Hogares (ENIGH) del año 2000, es decir, para completar los datos fue necesario combinar las fuentes de información y lograr así la perspectiva deseada. Desde nuestro punto de vista sería conveniente extraer los datos de una encuesta laboral, con lo cual sus resultados se volverían más significativos.

MATRIZ 2

Personas ocupadas economía formal e informal, México 2000^a

Unidades de producción por tipo	Total (mayores de 12 años)		Trabajadores independientes		Empleadores		Familiares auxiliares		Trabajadores asalariados familiares ^b	
	Informal	Formal	Informal	Formal	Informal	Formal	Informal	Formal	Informal	Formal
Empresas del sector formal	1- 3 785 000	13 496 800		59 600		266 100	6- 262 500	8- 3 522 500		13 171 200
Empresas del sector informal ^d y hogares ^e	2- 20 071 700	3- 1 628 800	4- 9 111 300		5- 1 385 600		7- 3 294 000	9- 5 370 900 ^f 909 900 ^g	10- 1 181 700 ^f 447 100 ^g	

^a Incluida la agricultura.

^b Incluidos los miembros de las cooperativas de productores.

^c Asalariados sin ninguna protección social.

^d Empresas privadas no constituidas en sociedades anónimas (a excepción de las cuasi sociedades) con menos de 16 personas contratadas (manufactura) o menos de 6 personas contratadas (otros sectores de la actividad económica).

^e Hogares que producen bienes para su propio uso final y hogares que emplean a trabajadores domésticos.

^f Asalariados de empresas del sector informal.

^g Personal doméstico.

FUENTE: Elaborada por la Oficina de Estadística de la OIT para la CIT 90, sobre la base de datos proporcionados por el INEGI de México en 2000.

- del total (casilla 2); en empresas formales (o familiares) están 3 785 000 y no cuentan con prestaciones sociales, con 15% del total (casilla 1); y 1.6 millones pertenecen a empresas informales pero cuentan con alguna prestación o están ligados a una empresa formal, con 6% del total (casilla 3).
- 3) Del total de la *economía informal* (5.4 millones de trabajadores) 21% tiene alguna característica del sector formal o está ligado de cierta manera a empresas de dicho sector (casillas 1 y 3).
 - 4) Los trabajadores por cuenta propia (independientes en la matriz) representan 36% del total de los empleados en la *economía informal* (casilla 4); reúnen todas las características del sector informal.
 - 5) Los empleadores incorporan a 5.4% de trabajadores de la *economía informal* (casilla 5); tienen sólo características del sector informal.
 - 6) Son trabajadores asalariados (familiares o auxiliares) de la *economía informal* 14% (casillas 6 y 7); de éstos 93% está en empresas del sector informal (casilla 7), y 7% en empresas formales con alguna característica de informalidad (casilla 6).
 - 7) De los trabajadores de la *economía informal* 45% es asalariado (casillas 8, 9 y 10). De éstos 47% labora en empresas del sector informal (casilla 9: f) y 8% es personal doméstico informal (casilla 9: g); 31% trabaja en empresas formales sin ninguna prestación social (casilla 8); 10% está en empresas del sector informal pero cuenta con alguna prestación o con cierto tipo de relación con empresas formales (casilla 10: f); y 4% es personal doméstico informal ligado a una empresa formal (casilla 10: g).

Esta metodología demuestra que la magnitud de la informalidad en México es cercana a 65% de la fuerza laboral, y revela las tendencias de la evolución laboral por posición en el trabajo, parámetros similares a los detectados en los resultados de la metodología oficial (véase el cuadro 1 y la figura 1) sólo en el tamaño del sector informal y en la distribución de los trabajadores de ese sector. Pero lo realmente trascendente de la metodología de la *economía informal* es que demuestra la existencia de varios tipos de empleo informal que aún no están clasificados en la literatura sobre el tema y tienden a constatar en principio la supuesta interrelación de las economías formal e informal, la cual ya

había sido tratada en teoría por varios autores, pero no probada fehacientemente (véase Tokman, 1987; Tokman y Klein, 2000; Portes, 1988; Portes *et al.*, 1989; Pérez, 1995 y 1998; Freije, 2001).

La interrelación o funcionalidad de los sectores queda señalada mayormente en el desglose de la ocupación informal por posición en el trabajo. Es en el segmento de trabajadores asalariados donde se tipifican las distintas situaciones de empleo, las cuales tienden a interpretarse como entornos nuevos del empleo informal. Estas ocupaciones abren nuevas líneas de investigación que pueden contribuir a lograr una mejor clasificación de los indicadores del trabajo y a encontrar así soluciones más integrales al problema de la informalidad en México y en otros países en desarrollo.

Sin embargo, antes de avanzar en la aplicación generalizada de esta metodología en México habría que eliminar algunos obstáculos que podrían impedir una eficiente instrumentación de estas tesis en la realidad laboral del país, lo que a su vez inhibiría el desarrollo de políticas públicas instrumentadas desde la óptica del *trabajo decente*.

Prospectivas de la aplicación de la metodología de la economía informal en México; algunas propuestas

Como se ha constatado, desde la perspectiva de la OIT las tesis teórico metodológicas sobre la informalidad han evolucionado de acuerdo con las transformaciones en los mercados laborales mundiales. En sus primeros acercamientos tenían una visión no muy clara del análisis formal e informal, posteriormente las tesis se afinaron y se focalizó el sector informal al fenómeno productivo de las microempresas, que de alguna manera representan lo más dinámico del problema (Tokman, 1987 y 2004; Pérez, 1995). Asimismo, en los últimos años el análisis de la informalidad se ha ampliado hasta abarcar todo el universo del empleo informal, con lo cual se tiene una visión más integral del problema.

En el caso de México la evolución, al menos en el ámbito oficial, fue paralela a las tesis de la OIT, aunque como se mostró, los intentos por cuantificar la informalidad en los años setenta y ochenta fueron contados y poco contribuyeron a la comprensión del fenómeno. Igualmente se demostró que no era posible comparar los resultados de estos estudios ni diferenciarlos de los obtenidos por otras investigaciones, lo cual provocó en esos años una visión confusa de la magnitud y al-

cances de los problemas. Para 1993, cuando los organismos oficiales adoptaron las tesis de la CIET 15 e incluyeron en las encuestas laborales variables más específicas sobre la informalidad, parecía que se tendría en el corto plazo una metodología homogénea para cuantificar el problema.

Aunque en México no se promulgó una metodología oficial para cuantificar el sector informal desde 1972, sí se planteó en el transcurso de los años la inclusión de variables específicas sobre la informalidad. Hasta 2004 en ningún documento se sugirió utilizar alguna. Fue en ese año cuando se planteó una metodología, sin embargo es cuestionable que todavía tomara en cuenta los lineamientos de la CIET-OIT 15 (1993), cuando supuestamente ya se habían superado en 2002 (CIT 90). Por lo tanto resulta incongruente seguir sosteniendo las tesis del sector informal focalizadas en los micronegocios, y lo indicado sería evolucionar a las tesis amplias de la *economía informal*, las cuales descubren nuevas perspectivas en el análisis de la informalidad.

Esto se refuerza tras comparar los resultados obtenidos por ambas metodologías dentro del contexto del país con información laboral del año 2000, ya que aun cuando utilizan diferentes fuentes se demuestra la factibilidad de localizar a las actividades informales de manera focalizada o amplia. Con base en información de la ENE la metodología del INEGI-STPS encuentra más de nueve millones de trabajadores en el sector y lo muestra de manera evolutiva entre 1995 y 2000. Por su parte y con base en información de la ENIGH 2000 la metodología de la *economía informal* encuentra más de 25 millones de trabajadores, y lo más significativo es que descubre una serie de nuevas relaciones de producción y laborales que la anterior metodología no percibía. Esto sugiere que si se realizaran algunas adecuaciones a las políticas para recabar información laboral sería posible expandir el análisis de la realidad informal y se tendería a una mayor comprensión del problema.¹⁶

La descripción de estas nuevas situaciones laborales descubiertas mediante la aplicación de la metodología de la *economía informal* a la realidad del fenómeno en México induce a pensar que las actividades

¹⁶ A la par de los nuevos planteamientos de la OIT sobre las actividades informales, en los últimos 15 años la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) ha propuesto una serie de indicadores para ayudar a analizar las nuevas realidades del problema. En México se han aplicado desde 2005 algunas tesis de la OCDE sobre la informalidad, principalmente en la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE); sin embargo, según el INEGI esto no implica el abandono de la tesis de la OIT. Sería loable que en el futuro se lograra una sinergia para aplicar ambos enfoques al contexto del país.

de este tipo ya no pueden considerarse infuncionales a la economía formal, ante la evidencia de que en muchas actividades productivas no hay una frontera distinguible entre lo formal y lo informal. Esta perspectiva debiera inducir a replantear las estrategias para combatir el problema. Estrategias que se deben enmarcar en la búsqueda del *trabajo decente* difundido por la OIT.

No obstante, sopesando las ventajas y desventajas de la metodología de la *economía informal* y con el interés de incentivar una mejor aplicación de la misma, se propone eliminar una serie de obstáculos burocráticos, políticos y económicos que pueden impedir su adecuada aplicación. Tales obstáculos afectarían directamente los resultados, ya que podrían limitar la amplitud del análisis y su visión integral, con lo cual se tendería nuevamente a acotar, y posiblemente a tergiversar, la realidad del fenómeno de la informalidad y consecuentemente su solución dentro de las tesis del *trabajo decente*.

Sucintamente los principales obstáculos son:

- 1) La imposibilidad de comparar información sobre la informalidad en las encuestas laborales en el mediano y largo plazo.
- 2) La no separación de la información estadística sobre la informalidad en las encuestas laborales, de hogares, de ingreso-gasto, comerciales e industriales.
- 3) El que los organismos oficiales no fomenten una metodología consensuada por los principales actores del mercado de trabajo para cuantificar el empleo informal y el sector informal.
- 4) El acceso restringido a los archivos de las medianas y grandes industrias para detectar desde la empresa la ocupación informal.
- 5) El nulo acceso a los archivos sindicales, que no permite ubicar con precisión a los trabajadores informales que tienen afiliación y su distinta situación laboral, así como la alteración de la contratación colectiva que incorpora elementos diferenciados.
- 6) La no existencia de una política de Estado tendente a solucionar estructuralmente el problema de la informalidad laboral.

Para incentivar la superación o flexibilización de los obstáculos anotados y conseguir que la aplicación de la metodología de la *economía informal* sea la base para formular políticas públicas más eficaces y eficientes, se sugieren las siguientes estrategias de acción:

- 1) Que los organismos oficiales formulen mecanismos de homologación de información estadística de libre acceso o difundidos entre los investigadores del tema, lo cual facilitará la mayor comprensión de la comparabilidad de información laboral existente a mediano y largo plazos.
- 2) Que en las encuestas laborales, de hogares, de ingreso-gasto, comerciales e industriales se separe la información sobre la economía informal y en su caso se concentre en una sola encuesta y ésta se publique periódicamente (trimestral o semestralmente).
- 3) La búsqueda de un consenso entre los organismos oficiales encargados de recabar la información estadística laboral, las cámaras empresariales, los sindicatos y las universidades públicas y privadas con la intención de promulgar una metodología idónea para cuantificar la ocupación en informalidad, con lo cual se logrará una mayor confiabilidad de los datos que se publiquen.
- 4) Fomentar la promulgación de una ley federal que obligue a las empresas a permitir la consulta de sus archivos laborales, con lo que será posible identificar los distintos tipos de actividad informal que se dan en el interior de las empresas, o establecer un convenio del gobierno y las instituciones educativas públicas o privadas con las empresas para que garanticen el uso académico de los archivos.
- 5) Incentivar la inclusión en la posible reforma a la Ley Federal del Trabajo de un apartado que transparente los archivos de los sindicatos a fin de que contribuyan a identificar las situaciones y características actuales del sector laboral sindicalizado.
- 6) Desde una visión cuatripartita (gobierno, empresarios, sindicatos y académicos), promover y formular una política de Estado que fomente soluciones estructurales y de largo plazo al problema del empleo en la economía informal y con ello incentive la inclusión de estas actividades en la dinámica del desarrollo en México.

Es indudable que el eliminar los obstáculos mencionados induciría a una mejor aplicación de las tesis de la *economía informal* y a una mayor comprensión de lo que significa la actividad informal y de lo que falta para lograr el *trabajo decente* en México. Al mismo tiempo sentaría las

bases sobre las cuales se formularían políticas públicas más eficaces para eliminar el problema de la informalidad y para dinamizar y modernizar ese tipo de actividades. En suma, es previsible que la comprensión y el remedio a la informalidad dependan en el futuro de la manera en que se apliquen las metodologías para cuantificarla y de su utilidad para formular soluciones al problema; mientras más adaptadas estén a la realidad, mayor será la solución de los déficit del *trabajo decente*.

Bibliografía

- Amezcuca, Carmen (1997), *Sector informal urbano: refugio de supervivencia*, México, STPS.
- Araujo, Carlos (2004), *Revisión de los estudios sobre medición del sector informal: problemas pendientes*, Estados Unidos, OEA.
- Carr, Marilyn y Martha Chen (2002), "La globalización y la economía informal" <<http://www.ilo.org/publica/english/employment/infeco/down/ond/wplesy.pdf>>. Consultado el 23 de abril de 2004.
- CIT-OIT 78 (1991), *Conferencia Internacional del Trabajo: El dilema del sector no estructurado*, Ginebra, OIT.
- CIT-OIT 87 (1999), *La situación del trabajo en el mundo*, Ginebra, OIT.
- CIT-OIT 90 (2002), *Conferencia Internacional del Trabajo. Informe VI: El trabajo decente y la economía informal*, Ginebra, OIT.
- CIET-OIT 15 (1993), *Conferencia Internacional de Estadísticas del Trabajo*, Ginebra, OIT.
- Cortés, Fernando (2000), "La metamorfosis de los marginales", en Enrique de la Garza, *Tratado latinoamericano de sociología del trabajo*, México, El Colegio de México/Flacso/UAM/FCE, pp. 592-615.
- De Soto, Hernando (1986), *El otro sendero*, España, Paidós.
- Freije, Samuel (2001), "Empleo informal en América Latina y el Caribe: causas y consecuencias" <<http://www.iadb.org/sds/doc/SOCempleformal.pdf>>. Consultado el 3 de febrero de 2004.
- García, Brígida (1988), *Desarrollo económico y venta de fuerza de trabajo en México 1959-1980*, México, El Colegio de México.
- García, Rodrigo (2003), *El sector informal de la economía en México*, México, Banco de México.
- Grupo Delhi (2002), "Inclusión de un módulo sobre el empleo informal", *Sexta Reunión de Expertos en Estadísticas del Sector Informal*, Río de Janeiro, OIT.
- Gutiérrez, Esthela (1973), *Marco teórico de la marginalidad en América Latina*, tesis de licenciatura, Monterrey, Universidad de Monterrey.
- Hart, K. (1971), "Informal Income Opportunities and Urban Government in Ghana", *Journal of Modern African Studies*, núm. 11, pp. 61-89.

- Herrera, Javier, Francois Roubaud y Álvaro Suárez (2004), *El sector informal en Colombia*, Bogotá, Instituto de Estadística Nacional.
- Husmanns, R. (2001), *El sector informal y el empleo informal*, Ginebra, OIT.
- Huesca, Luis (2005), *La distribución salarial del mercado de trabajo en México: un análisis de la informalidad*, tesis de doctorado en Economía Aplicada, Barcelona, Universidad Autónoma de Barcelona.
- INEGI-STPS (1990), *Encuesta Nacional de Empleo Informal*, México, INEGI-STPS.
- Klein, Emilio (2000), *Las políticas hacia el sector informal urbano y la OIT: una mirada retrospectiva*, Buenos Aires, OIT/SIEMPRO/FCE.
- Lewis, W. (1954), "Economic Development with Un-limited Supplier of Labour", *The Manchester School of Economic and Social Studies*, vol. 22, pp. 139-191.
- Márquez, Carlos y J. Ros (1988), "Segmentación del mercado de trabajo en México y desarrollo económico en México", *El Trimestre Económico*, vol. 62, núm. 226.
- Neck, P. A. y R. E. Nelson (1987), *Small Enterprise Development: Policies and Programmes*, Ginebra, OIT (Management Development Series, 14).
- Nun, José (2001), *Marginalidad y exclusión social*, Santiago de Chile, FCE.
- OIT (1972), *Employment, Incomes and Equality, a Strategy for Increasing Productive Employment in Nair*, Ginebra, OIT.
- OSNEM 95-03 (2004), *La ocupación en el sector no estructurado en México 1995-2003*, México, INEGI-STPS.
- Pérez Sainz, J. P. (1998), "Es necesario aún el concepto de informalidad", *Perfiles Latinoamericanos*, vol. 7, núm. 13, pp. 55-72.
- (1995), "Globalización y neoinformalidad en América Latina", *Nueva Sociedad*, Venezuela, núm. 4, pp. 23-34.
- Pinto, Aníbal (1970), "Naturaleza e implicaciones de la 'heterogeneidad estructural' de la América Latina", *El Trimestre Económico*, vol. 36, núm. 1, pp. 34-67.
- Portes, Alejandro (1995), *El entorno y la informalidad: ensayos sobre la economía no regulada*, México, Flacso, Porrúa.
- (1988), "El neoliberalismo y la sociología del desarrollo", *Perfiles Latinoamericanos*, vol. 7, núm. 13, pp. 9-54.
- , Manuel Castells y Lauren Bentón (1989), *La economía informal en los países desarrollados y en los menos avanzados*, Buenos Aires, Planeta.
- Prealc-OIT (1975), *Situación y perspectivas del empleo en Paraguay*, Santiago de Chile, OIT.
- (1981), "Dinámica del subempleo en América Latina", Santiago de Chile, OIT (Documento de trabajo, 260).
- (1987), "El sector informal: quince años después", Santiago de Chile, Prealc (Documento de trabajo, 316).
- (1989), "Bibliografía comentada sobre el sector informal urbano en América Latina 1975-1987", Santiago de Chile, OIT (Documento de trabajo, 345).

- Prebisch, Raúl (1981), *Transformación y desarrollo: la gran tarea de América Latina*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Pries, Ludger (2000), "Teoría sociológica del mercado de trabajo", en Enrique de la Garza (coord.), *Tratado latinoamericano de sociología del trabajo*, El Colegio de México/Flacso/UAM/FCE, pp. 511-536.
- Rendón, Teresa y Carlos Salas (1991), *El sector informal urbano: revisión conceptual y formas de medición*, México, STPS.
- Salas, Carlos (2005), *El sector informal: auxilio u obstáculo para el conocimiento de la realidad social en América Latina*, México, UAM.
- y Teresa Rendón (2000), "Vendaval sin rumbo: los avatares de la noción de sector informal", *El Mercado de Valores*, núm. 8, pp. 25-37.
- Sarghini, Jorge (2001), *El dilema de la economía informal: evidencias y políticas*, Buenos Aires, Ministerio de Economía.
- Soto, Hernando de (1986), *El otro sendero*, Barcelona, Paidós.
- STPS (1975), "Evaluación del Provecta", México, STPS (Documento de trabajo).
- (1984), *Metodología para la planeación estatal del empleo*, México, STPS.
- (1986), *Oferta y necesidades de capacitación para el periodo 1985-1988*, México, STPS.
- , ECOS (1979), *Encuesta Continua sobre Ocupación*, México, INEGI-STPS.
- Tokman, Víctor (1987), "El sector informal en América Latina, 15 años después", *El Trimestre Económico*, vol. 54, núm. 215, pp. 56-68.
- (1990), *Más allá de la regulación*, Santiago de Chile, Programa Mundial del Empleo, OIT.
- (2001), *De la informalidad a la modernidad*, Santiago de Chile, OIT.
- (2004), *Una voz en el camino: empleo y equidad en América Latina, 40 años de búsqueda*, Santiago de Chile, FCE.
- y Emilio Klein (2000), "La estratificación social bajo tensión en la globalización", *Revista de la CEPAL*, núm. 72, pp. 15-18.
- y P. Souza (1976), "El sector informal urbano en América Latina", *Revista Internacional del Trabajo*, vol. 94, núm. 3, pp. 385-397.