

# Análisis Crítico Sobre Definiciones de Informalidad

Grupo de Macroeconomía Aplicada  
Universidad de Antioquia



**ALIANZA**EFI  
economía formal e inclusiva

**Documento de Trabajo**  
Alianza EFI - Colombia Científica  
Noviembre 2020

*Número de serie:* WP5-2020-007

## **Análisis Crítico Sobre Definiciones de Informalidad<sup>1</sup>**

**Grupo de Macroeconomía Aplicada**

**Universidad de Antioquia**

### **Introducción**

La informalidad representa uno de los problemas más significativos de la economía colombiana y en general de las economías de América Latina, teniendo en cuenta que su existencia y prolongación puede generar efectos económicos y sociales en el mediano y largo plazo. Sin embargo, a pesar de ser un concepto tan ampliamente utilizado no hay un consenso alrededor de su definición y al mismo tiempo, tampoco hay consenso sobre la forma en que debe medirse.

En este documento se realiza una revisión exhaustiva de la literatura existente alrededor del concepto de informalidad con un enfoque sobre la medición de la misma en los distintos países de América Latina y de forma particular en Colombia. Adicionalmente, se analizan distintos enfoques identificados por la literatura, a partir de los cuales los entornos institucionales pueden incentivar la informalidad en los mercados.

Finalmente, se destaca que la medición de informalidad puede ser diferenciada y versátil. No hay consenso sobre cuál es la medida más adecuada de la informalidad, sin embargo, debe tenerse en cuenta que algunas de las mediciones tendrían relevancia en algunos países, mientras en otros no, y de igual manera, al momento de formular políticas públicas o analizar fenómenos económicos, la interpretación de las distintas tasas de informalidad

---

<sup>1</sup> Los autores agradecen al Programa Colombia Científica – Alianza EFI por el apoyo financiero del programa inclusión productiva y social: programas y políticas para la promoción de una economía formal, código 60185, que conforma la Alianza EFI – Economía Formal Inclusiva, bajo el Contrato de Recuperación Contingente No FP44842-220-2018.

puede llevar a conclusiones diferenciadas y más o menos útiles, dependiendo del propósito o la problemática que se quiera estudiar.

## 1. Marco teórico

### 1.1. Concepto de informalidad

El concepto de informalidad no es nuevo, ya que desde finales de la década de 1960 se empezó a hablar de este término, dada la relevancia que este fenómeno cobraba en las economías desarrolladas. Sin embargo, es hasta 1971 con la publicación del libro *“Informal Income Opportunities and Urban Employment in África”* del investigador Keith Hart, que surgieron las primeras iniciativas de estudio sobre este concepto (Gómez, 2007).

Al definir el concepto de informalidad se tiene que este es ambiguo, impreciso y heterogéneo. En muchas oportunidades se considera que es sinónimo de términos como economía no oficial, economía paralela o negra y economía subterránea u oculta. Sin embargo, cada uno de estos conceptos se refiere a fenómenos diferentes (Cárdenas y Mejía, 2007). Lo anterior, lleva también a una reflexión sobre informalidad e ilegalidad, pues la primera no necesariamente implica la segunda, aunque en ocasiones se tratan como conceptos similares.

En América Latina, el concepto de informalidad comenzó a utilizarse en 1973, con un estudio implementado por el Programa de Empleo para América Latina (PREALC) en Paraguay. Bajo este escenario, el PREALC que hace parte de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) fue el pionero en los estudios empíricos y las postulaciones teóricas realizadas sobre la informalidad (DANE, 2009a). Dada esta diversidad en el término a continuación se presentan algunas aproximaciones.

Según el DANE, considera que los trabajadores informales son: *“1. Los empleados particulares y los obreros que laboran en establecimientos, negocios o empresas que ocupen hasta cinco personas en todas sus agencias y sucursales, incluyendo al patrono y/o socio; 2.*

*Los trabajadores familiares sin remuneración; 3. Los trabajadores sin remuneración en empresas o negocios de otros hogares; 4. Los empleados domésticos; 5. Los jornaleros o peones; 6. Los trabajadores por cuenta propia que laboran en establecimientos hasta cinco personas, excepto los independientes profesionales; 7. Los patronos o empleadores en empresas de cinco trabajadores o menos; 8. Se excluyen los obreros o empleados del gobierno.” (DANE, p.7, 2009a).*

La informalidad es una situación en la que las empresas y los trabajadores no cumplen con ciertas regulaciones o infringen las leyes, no reportan sus actividades, no están registradas oficialmente ante las instituciones estatales u operan por fuera de los circuitos de la economía moderna. También es entendida como una situación en la cual los trabajadores no cuentan con condiciones adecuadas para llevar a cabo su actividad, como salud ocupacional, seguridad en el trabajo, entre otras, asociadas a la evasión de impuestos y regulaciones por parte de las empresas, como una característica estructural de los mercados laborales de los países en desarrollo, e incluso como una tendencia de los mercados en el marco de la globalización (Perry et al., 2008).

En cuanto a los enfoques para aproximarse al concepto de informalidad, se reconocen los siguientes: el estructuralista, el institucionalista y el basado en nuevas formas de organización del trabajo (**Ver Tabla 1**). El enfoque estructuralista considera que la informalidad es una característica de los mercados que responde a los niveles de producción y de productividad de la economía y al tamaño de la empresa óptimo que puede operar en las economías en desarrollo. Bajo este enfoque los primeros intentos de estudio surgieron con Hart (1973), Lewis (1954), Singer (2003), Tokman (1982), OIT (1972) y PRALC2 (1982 y 1985) (Uribe y Ortiz, 2006). El enfoque institucionalista atribuye la informalidad a la excesiva regulación, a las normas impuestas por el Estado, a las altas cargas fiscales y a la

---

<sup>2</sup> Programa de Empleo para América Latina y el Caribe- PRALC-

institucionalidad, Bajo este enfoque los primeros intentos de estudio surgieron. En esta perspectiva se destacan los trabajos de Rottenberg & de Soto (2006), Loayza (1997), Maloney (1999) y Heckman & Pagés (2000). Igualmente, El enfoque basado en nuevas formas de organización del trabajo adjudica la informalidad a la reestructuración del sistema económico mundial, dado que las empresas en este proceso buscan reducir costos fijos, principalmente los salarios (Rosenbluth, 1994).

**Tabla 1.** Enfoques de informalidad

Enfoque estructuralista	Enfoque institucionalista	Enfoque basado en nuevas formas de organización del trabajo
La informalidad se explica principalmente por el escaso desarrollo del sector moderno de la economía.	Se centra en los costos que el Estado y en general las instituciones le imponen al funcionamiento, legalización y desempeño de las empresas.	La informalidad se explica principalmente en el marco de la reestructuración del sistema económico mundial.
Los mercados están segmentados por sus características estructurales, el sector moderno y el sector informal.	La legislación que impone el Estado distorsiona la economía y genera la informalidad.	Las empresas han buscado reducir sus costos fijos, y en especial los salarios mediante nuevas formas de organización del trabajo y de gestión de mano de obra
El énfasis está en las limitaciones de la demanda laboral.	El énfasis está en la escogencia de los trabajadores (lado de la oferta).	El énfasis está en la caída de la productividad y la inestabilidad de la demanda.
Enfoque desde la macroeconomía.	Enfoque desde la microeconomía.	Enfoque desde la macroeconomía
La informalidad es producto de la divergencia, tanto cuantitativa como cualitativa, entre la oferta y la demanda de trabajo.	La informalidad es ocasionada por un proceso de elección racional de los agentes sobre su participación en la actividad económica.	La informalidad es generada por el surgimiento de una nueva división del trabajo como respuesta a la crisis mundial.

**Fuente:** Elaboración propia a partir de Uribe y Ortiz (2006) y Rosenbluth (1994) .

Además, existen diversas visiones o perspectivas para abordar concretamente el estudio de la informalidad. Algunos estudios analizan la informalidad desde una perspectiva

empresarial, con base en el tamaño de la empresa, considerando que generalmente las empresas pequeñas —con cinco o menos trabajadores— son informales, ya sea porque su nivel óptimo de operación está en ese nivel y no se justifica para ellos operar en la formalidad o simplemente porque la informalidad para ese tamaño es un estado de la evolución o del proceso de desarrollo de la empresa. Otra perspectiva, la laboral, considera la informalidad desde las condiciones y las garantías laborales de cada trabajador independientemente de la empresa, la afiliación a ciertos beneficios y las contribuciones a salud, pensiones, riesgos, cajas de compensación, entre otros (Uribe y Ortiz, 2006).

La informalidad ha estado asociada tradicionalmente con un mecanismo de exclusión de los beneficios del Estado, tanto para empresas como para trabajadores, de sus garantías y de la participación en la economía formal, con base en argumentos de segmentación del mercado laboral, de elevadas regulaciones y de altas cargas fiscales que las empresas no pueden asumir total o parcialmente. Sumado a esto, se ha asimilado la informalidad a una vía de escape en la que individuos y organizaciones realizan un análisis costo–beneficio de los servicios que les provee el Estado y la institucionalidad, y la capacidad de estos para ofrecerles garantías; cuando la valoración de los servicios que provee el Estado es baja, se escapa de la formalidad para incursionar en el mundo de lo informal (Perry et al., 2008).

Una manera de entender los tipos de informalidad puede verse explicado en el proyecto de investigación “taxonomía de la informalidad”, desarrollado en Fedesarrollo. Aquí es posible identificar cuatro tipos diferentes de informalidad según las razones para ser informal: baja productividad de los trabajadores (informalidad de subsistencia), barreras para la formalidad (informalidad inducida), por elección (informalidad voluntaria) y por elección y baja productividad (informalidad mixta) (Fernández et al., 2017).

## 1.2. ¿Cómo se mide la informalidad?

Existen los métodos macroeconómicos, los cuales consideran, por ejemplo, la diferencia entre los ingresos formales reportados y los datos obtenidos de encuestas o de auditorías, las diferencias entre el pago efectivo de impuestos y las percepciones sobre el nivel de cumplimiento de estos por parte de los trabajadores. Existen también métodos indirectos para calcular medidas de informalidad, estas son por ejemplo el consumo de energía eléctrica y componentes inexplicados de la demanda monetaria (Perry et al., 2007).

Se han empleado diversos criterios teniendo en cuenta los datos disponibles y el enfoque particular que se asuma para medir la informalidad. Una forma de hacerlo es calculando la proporción de empleados que trabajan en empresas con menos de cinco trabajadores con respecto al número de empleados totales. Otra es la proporción de empleados que no tienen acceso a seguridad social integral, es decir, a cotización en salud y pensiones, y en una definición más rigurosa, a riesgos laborales o ARL.

Para América latina resulta complejo el análisis de la informalidad, debido a que no existe una medición común de informalidad, tampoco es posible adquirirla por medio de las preguntas que se llevan a cabo en las Encuestas de Hogares, pese a los esfuerzos realizados por la OIT. La **Tabla 2** muestra las diferencias fundamentales entre las medidas de informalidad laboral más utilizadas por la literatura (Cuando no existen medidas oficiales para los trabajadores independientes como el caso de Argentina o cuando no existen medidas oficiales como es el caso de Chile y Uruguay). La razón por la que estas medidas de informalidad no son homogéneas, no es caprichosa, y casi siempre responden a disposiciones legales relativas a los sistemas de salud de cada país. Como se observa en el **Tabla 3** países como Argentina y Brasil, que cuentan con servicios de salud pública

generalizados y no contributivos, no se tiene la pregunta de si los trabajadores realizan cotizaciones a salud y la informalidad se mide de acuerdo a las cotizaciones a pensiones (en Uruguay también). El resto de países estudiados, la medida más implementada es la de cotizaciones a salud; y para hacer la exclusión de la formalidad a los trabajadores beneficiarios de los aportes de seguridad social de un familiar, se indagó por los aportes que realiza la firma a nombre del trabajador o como el caso particular de Colombia, que se elimina explícitamente del grupo de formales a los trabajadores que se declaran beneficiarios del sistema de salud (Fernández et al., 2017).

**Tabla 2.** Medidas oficiales y generalizadas de informalidad.

Items	Perú	Colombia	Brasil	México	Argentina	Uruguay	Chile
<b>Asalariados públicos y privados servicios domésticos</b>	Seguridad social y no financiada por el empleador	No aporta a salud/pensión	No tiene CTPS <sup>3</sup>	Por parte del trabajo no tiene acceso a atención médica	No aporta a jubilación	No aporta a jubilación y no es subempleado	El empleo le otorga cotización por previsión de salud o de pensión o sin contrato escrito, o sin liquidación de sueldo, o contratado por contratista
<b>Empleados públicos</b>	Seguridad social no financiada por el empleador	No aporta a salud/pensiones	No tiene CTPS y o militares ni servidores públicos estatutarios	Por parte del trabajo no tiene acceso a atención médica	No aporta a jubilaciones	No aporta a jubilaciones y no es subempleado	El empleo le otorga cotización por previsión de salud o de pensión o sin contrato escrito, o sin liquidación de sueldo, o contratado por contratista
<b>Servicios domésticos</b>	Seguridad social no financiada por el empleador	No aporta a salud/pensiones	No tiene CTPS	Por parte del trabajo no tiene acceso a atención médica	No aporta a jubilaciones	No aporta a jubilaciones y no es subempleado	El empleo le otorga cotización por previsión de salud o de pensión o sin contrato escrito, o sin liquidación de sueldo, o contratado por contratista
<b>Familiares asalariados</b>	no Si	No aporta a salud/pensiones	Si	Si	Si	No aporta a jubilaciones y no es subempleado	Si

<sup>3</sup> Según el Ministerio de Trabajo de Brasil el termino Carteira de Trabalho e Previdência Social (CTPS) “es un documento obligatorio para todas las personas que van a prestar algún tipo de servicio, sea en la industria, el comercio, en agricultura, en la ganadería o incluso de naturaleza doméstica.”

## COLOMBIA CIENTÍFICA

### ASPECTOS MACROECONÓMICOS E INSTITUCIONALES SOBRE LAS CAUSAS Y CONSECUENCIAS DE LA INFORMALIDAD

<b>Otros trabajadores no asalariados</b>	Si	No aporta a salud/pensiones	Si	Por parte de este trabajo no tiene acceso a atención médica	Si	No aporta a jubilaciones y no es subempleado	Si
<b>Empleadores</b>	Trabaja en el sector informal	No aporta a salud/pensión	No	Trabaja en el sector informal	No aporta a mono-tributo	No aporta a jubilaciones y no es subempleado	Empresas privadas con menos de cinco ocupados
<b>Cuenta propia</b>	Trabaja en el sector informal	No aporta a salud/pensiones	Si	Trabaja en el sector informal o agropecuario de subsistencia	No aporta a mono-tributo	No aporta a jubilaciones y no es subempleado	Todos los que no son técnicos o profesionales

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

En las medidas utilizadas para medir la informalidad de los trabajadores independientes y no remunerados también se encuentran diferencias y estas tienden a ser explicadas por la legislación de cada país. Entre tanto, en Brasil todos los trabajadores cuenta-propia se consideran informales; la informalidad de los trabajadores independientes se determina en Colombia y Uruguay por las cotizaciones, y en México y Perú los trabajadores independientes no están obligados a cotizar, y la informalidad se mide de acuerdo a su pertenencia al sector informal, que es una medida más consecuente con las recomendaciones recientes de la OIT (Fernández et al., 2017).

**Tabla 3.** Especialidades del sistema de salud de siete países para 2015

Items	Perú	Colombia	Brasil	México	Argentina	Uruguay	Chile
Salud subsidiada generalizada (100% de cobertura de servicios públicos)	No	No	Si	No	Si	No	No
Es obligatorio para cuenta propia cotizar a salud/pensiones	No	Si	Si	No	No en salud	Si	No/Si
Es obligatorio cotizar a pensiones cuando se cotiza a salud	No	Si	No aplica	Si	No	Si	Si
Edad de pensión mujeres	65	57	60	65	60	60	65
Edad de pensión hombres	65	62	65	65	65	60	60
Número de años para conseguir una pensión contributiva	20	23.5	30/35	25	30	30	
Conyugue es beneficiaria del sistema de salud	Si	Si	Si	Si	Si	Si(desde 2010)	Si

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

En Colombia, la medición oficial de la informalidad laboral ha estado determinada por los lineamientos de la OIT, estos han llevado a que el DANE, de manera consistente, revele la información oficial sobre la informalidad laboral. De esta manera, el Documento metodológico que contiene el cálculo sobre informalidad laboral publicado por el DANE expresa que:

La definición adoptada por el DANE, para la medición del empleo informal se remite a la resolución de 1993 y las recomendaciones del grupo de DELHI, de las que se toman elementos que se ajustan a la realidad del mercado laboral colombiano. Estas indican que la aproximación a la medición de informalidad laboral en materia de personal ocupado en las empresas debe ser de cinco trabajadores, y en particular, toma otros que permiten precisar si un trabajador se encuentra trabajando en empleo informal. A continuación, se describen las características principales que hacen operativa la definición para el DANE: 1. Los empleados particulares y los obreros que laboran en establecimientos, negocios o empresas que ocupen hasta cinco personas en todas sus agencias y sucursales, incluyendo el patrono y/o socio; 2. Los trabajadores familiares sin remuneración; 3. Los trabajadores sin remuneración en empresas o negocios de otros hogares; 4. Los empleados domésticos; 5. Los jornaleros o peones; 6. Los trabajadores por cuenta propia que laboran en establecimientos hasta cinco personas, excepto los independientes profesionales; 7. Los patronos o empleadores en empresas de cinco trabajadores o menos; 8. Se excluyen los obreros o empleados del gobierno. (DANE, 2009, p.8).

Asimismo, El DANE toma los datos de informalidad de la Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH) y de la Encuesta de Marco de Áreas (Microestablecimientos). Con los primeros mide el empleo informal, mientras que los segundos los emplea para medir el

sector informal desde la perspectiva de las empresas familiares. El valor de informalidad que publican tiene en cuenta ambos criterios.

Los enfoques utilizados para calcular la informalidad se pueden catalogar y resumir como:

- ✓ Legalidad: En este caso el número total de ocupados trabajando de manera informal serán aquellos que no están afiliados ni a salud ni a pensión.
- ✓ Aproximación al enfoque DANE: En este caso las personas ocupadas informales serán aquellas que no son empleados del gobierno, ni independientes con formación escolar terciaria, ni aquellos empelados particulares que trabajan con contrato.
- ✓ Núcleo del empleo formal: Esta definición señala que la base de la informalidad la representan los no asalariados sin educación superior (no calificados), los cuales tienen un acceso poco probable al sector más moderno de la economía y deben conformarse con empleos de baja calidad, mal remunerados y, seguramente, con alta rotación (López, 2013).

Como complemento al resultado que arroja la medida de informalidad presentada por López (2013), se calcula la proporción de personas sin educación terciaria dentro de la fuerza laboral y la proporción de personas sin educación terciaria que hacen parte del empleo moderno. Esta comparación es importante porque, como lo señala dicho autor, la participación del trabajo moderno no calificado en la producción a nivel nacional ha mostrado una tendencia a la baja, con lo que una parte importante de este trabajo no calificado se convierte en excedente no utilizable por el sector moderno de la economía. Esto último, además provoca que estas personas participen menos en los ingresos laborales de la economía.

### 1.3. Aspectos Normativos

Al iniciar la década del presente siglo Colombia registró unos indicadores de tasa de desempleo y población ocupada informal, ciertamente elevados y de carácter nocivo para la salud económica y social del país; las cifras del Departamento Nacional de Estadística - Dane-, revelan que para el total de las 13 áreas metropolitanas en 2000 el promedio mensual de la tasa de desempleo fue de 17.3%, en 2001 se elevó a 18.2%, y en 2002 de 17.6%; por su parte la tasa de ocupados informales de acuerdo a las cifras de la entidad fueron para esos años, de 53.9%, 54.5% y 54.2% respectivamente, es decir, que de cada 100 personas con trabajo, más del 50% realizaron actividades que menospreciaron la calidad del trabajo, y no cumplían con los requisitos legales, en síntesis son características que desvirtuaban el deber ser del mercado de trabajo.

Para hacer frente al adverso contexto, el Estado colombiano estableció cambios institucionales, es así como en diciembre de 2002 decretó la Ley 789 dictando normas para apoyar el empleo y ampliar la protección social. Un tema primordial de la ley, lo constituye la protección laboral y social, en este sentido define la protección social como, “el conjunto de políticas públicas orientadas a disminuir la vulnerabilidad y a mejorar la calidad de vida de los colombianos, especialmente de los más desprotegidos. Para obtener como mínimo el derecho a: la salud, la pensión y al trabajo” (Ley 789 de 2002, artículo 1), la pretensión era mejorar la calidad de vida de todos los colombianos, lo cual incluía ahuyentar la injusticia generada por el desempleo y la inequidad y desequilibrio social provocadas por las altas tasas de informalidad. De otro lado el Estado se comprometió a intervenir en el mercado de trabajo, con el fin de lograr su “pleno empleo” otorgando un “subsidio al empleo para la pequeña y mediana empresa” que generarán puestos de trabajo a personas cabeza de hogar que se encontrarán desempleados, a través de un fondo administrado por el Ministerio del Trabajo, sin embargo, la norma no aclara los mecanismos para el desarrollo

de este programa ni el modo, tiempo y lugar. La ley previó además que las cajas de compensación administraran un fondo para otorgar créditos a las micro, pequeñas y medianas empresas que generaran nuevos cupos de trabajo, descontándose esta gabela el 100% de los parafiscales por el nuevo personal contratado. El otro tema fundamental del que se ocupó la ley fue de disminuir los costos salariales para las empresas, con la idea que los empleadores mantendrían unas nóminas más estables y engancharían personal teniendo presente las nuevas flexibilidades, como la ampliación de la jornada laboral diurna, las jornadas diarias flexibles, la disminución en el recargo del 100% al 75% de los días dominicales y festivos, y otras como la disminución de indemnizaciones sin justa causa.

Ante los cambios planteados por la ley 789 de 2002, se concluye del Observatorio del mercado de trabajo y la seguridad social que, “La flexibilidad/inflexibilidad del empleo, en sí misma no parece tener demostradas y apreciables consecuencias sobre los niveles de empleo y desempleo promedios... Más que la flexibilidad del empleo, es la flexibilidad de los salarios la que es estratégica para un buen funcionamiento del mercado de trabajo”. (Observatorio del Mercado de Trabajo y la Seguridad Social, boletín número 6, 15).

Para la época en que se radica la ley 789, se da a conocer El Plan Nacional de Desarrollo 2002 – 2006 Hacia un Estado Comunitario, documento que coincide con lo señalado por la norma en relación a los factores que pueden contribuir a generar nuevos empleos, identifica estrategias y compromete en que durante el cuatrienio se vincularán con nuevos puestos de trabajo unas 486.066 personas, interviniendo factores como ampliar la jornada laboral, tal como lo expuesto en la ley 789 de 2002; exonerar del pago de aportes parafiscales a las empresas que empleen ex presidiarios, personas con discapacidad, reinsertados, jóvenes entre 18 y 25 años, y jefes de hogar; la reducción de los costos de despido, y la reducción en el costo del contrato de aprendizaje; en la tabla que sigue se observan las metas propuestas.

## Efectos de la reforma a la empleabilidad en el mercado laboral

Reforma a la empleabilidad	2003	2004	2005	2006	Totales
Ampliación jornada y dominicales	26.160	35.998	18.106	14.884	95.148
Régimen especial de aportes	24.854	34.376	17.211	13.750	90.191
Indemnizaciones	39.450	54.565	27.319	21.826	143.160
Aprendices	43.322	59.614	29.983	24.648	157.567

Fuente: Plan Nacional de Desarrollo 2002 – 2006.

Adicional el en el Plan de Desarrollo se propone crear un subsidio dirigido a las empresas grandes y pequeñas que generen nuevos puestos de trabajo, “la población objetivo del programa son las personas desempleadas, en especial los jefes de hogar con hijos menores de edad o con discapacidad” (Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006, 160). Al igual que lo planteado en la ley 789 se propone otorgar un subsidio al desempleado y establecer programas de capacitación, bajo la meta de duplicar las personas que asisten al SENA.

Del Plan Nacional de Desarrollo 2006 – 2010 Estado Comunitario: Desarrollo Para Todos. Se destaca que inserta una definición en relación a lo que se considera informalidad, lo asume desde una óptica de legalidad, en este sentido cuenta si los trabajadores realizan aportes a la seguridad social, se establece más desde la oferta, es decir, del individuo y su rol en el puesto de trabajo en el mercado laboral, el Plan de Desarrollo determina que, “Los avances en informalidad están directamente relacionados con el cumplimiento de las metas en materia de afiliación a la Seguridad Social Integral, por esto, y porque es necesario avanzar en la medición del fenómeno, se trabajará en conjunto con el Dane en una definición de informalidad que reconozca esta relación”. (Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010, 121).

Este plan de desarrollo considera el concepto de “empleo decente”, enfatiza que el trabajo es un derecho fundamental, y que, al utilizar este enfoque, formar o expandir las capacidades de las personas, esta sería una manera de combatir la informalidad, en últimas redonda en dignificar la vida; sin duda esto va en línea con parámetros definidos a nivel

mundial, por la Organización Mundial del Trabajo. Una de las acciones a poner en práctica se establece en coordinación con las entidades territoriales, “Se construirán políticas públicas para la generación de trabajo en condiciones dignas, en los niveles territoriales” (Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010, 120). Se establecen como metas entre otras, lograr una tasa de desempleo del 8.8% promedio anual en 2010; consolidar un sistema nacional de formación para el trabajo; operativizar el sistema de protección social; el desarrollo de instrumentos para la promoción de las micro, pequeñas, medianas empresas; crear un sistema nacional de emprendimiento, mediante el cual se identifiquen y creen 30 clúster; formar 1.260.000 personas en áreas de tecnología, así como lograr cobertura en todos los niveles educativos hasta la media y hasta el 35% en educación superior; obtener una tasa de desempleo en los jóvenes del 20% en 2010.

La Ley 1122 de 2007 fue la primera reforma que se realizó al SGSSS después de la Ley 100 de 1993, aquella Ley tenía como objetivo realizar algunas modificaciones en el SGSSS, priorizando el mejoramiento en la prestación de los servicios a los usuarios. En busca de esto, se realizan reformas en aspectos de financiación, universalidad, dirección, racionalización, equilibrio entre los actores del sistema, mejoramiento en la prestación de los servicios de salud, consolidación en los programas de salud pública y de las funciones de vigilancia, inspección y control y la organización y funcionamiento de redes que permitan la prestación de los servicios de salud.

En este orden de ideas, con el fin de cumplir su objetivo la Ley 1122 de 2007, establece que los independientes coticen sobre el 40% del valor del contrato. Asimismo, incrementa la cotización del 12% al 12.5% del ingreso base de cotización, con el aumento a cargo del empleador. Esto puede generar incentivos a la informalidad en este grupo poblacional particular. Por un lado, los independientes pasaron de realizar contribuciones voluntarias a cotizar de manera obligatoria. Por el otro, hay un incremento del 0.5% en los costos no salariales lo que puede desincentivar la contratación por parte de los empleadores y en

algunos casos puede reducirse la cantidad de personas que ya se encuentran contratadas, incentivando la informalidad.

En diciembre de 2010 se expide la ley 1429 de formalización y generación de empleo. El artículo uno manifiesta que, “tiene por objeto la formalización y la generación de empleo, con el fin de generar incentivos a la formalización en las etapas iniciales de la creación de empresas”. (Ley 1429 de 2010). Implica además la disminución de costos a través de la reducción de trámites y del pago de impuestos y contribuciones, sobre todo en los primeros años de iniciadas las operaciones de las pequeñas empresas. En grandes rasgos comprende programas de desarrollo empresarial como se establece en el artículo 3o lo cual comprende diseñar programas en beneficio de las empresas creadas por jóvenes menores de 28 años técnicos o profesionales, con líneas de crédito y microcréditos exclusivas; generar programas que incentiven la formación, capacitación, asistencia y asesoría que conduzcan a la formalización y generación de empleo; un hito en esta norma lo conforman el artículo 9 el cual permite descontar de su impuesto de renta, los aportes parafiscales, a las empresas que vinculen personas menores de 28 años, lo que algunos denominan ley del primer empleo; el artículo 10 que igualmente permite descontar del impuesto de renta los aportes parafiscales y otros costos de nómina, a las empresas que contraten personas en situación de desplazamiento, en condición de discapacidad o en proceso de reinserción; el artículo 11 apunta en el mismo sentido a empresas que vinculen mujeres mayores de 40 años; finalmente en esta línea el artículo 13 permite el descuento a empresas que vinculen personal que devenguen menos de 1.5 salarios mínimos. Esta norma estableció la reducción en los costos de requisitos legales dirigidos a las pequeñas empresas durante sus primeros años de operación, es decir, que esta medida es de carácter temporal.

La ley 1450 de 2011 radica el Plan Nacional de Desarrollo 2010 – 2014 Prosperidad Para Todos. Se reconoce la informalidad laboral como un fenómeno que consiste en una calidad de empleo deficiente, ya sea por los ingresos obtenidos, una jornada laboral anormal, inestabilidad laboral, deficientes acuerdos entre patrones y empleados y marginación o baja

vinculación a la seguridad social. El documento se compromete a “establecer una política que ataque los elementos estructurales que generan la informalidad laboral y empresarial”. (Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, 129). Para dar trámite a las estrategias se determina la creación de la Comisión Intersectorial para la Formalización, con el fin de armonizar las políticas sectoriales, en cuanto a la generación de normas que propicien relaciones laborales de largo plazo, reformas en los esquemas de contratación y se plantea desarrollar nuevos esquemas de financiación en los aportes a la seguridad social corresponsables con las distintas formas de contratación laboral, además de manera tripartita empresas, trabajadores y gobierno, actualizar el Código Sustantivo del Trabajo para llevarlo acorde con la realidad internacional. A expensas del Ministerio de Protección Social se define articular un Sistema de Intermediación Laboral, en el cual confluirán actores públicos y privados, con el fin de gestionar empleo y los procesos intermediación. Desde esta perspectiva y en un enfoque diferencial, la estrategia propone que se “promoverá una política activa para el acceso al primer empleo de los trabajadores entre 18 y 28 años, permitiendo a las empresas descontar del impuesto de renta los aportes parafiscales de estos nuevos empleados”. (Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, 132). Entre las metas propuestas a 2014, están lograr una tasa de informalidad del 46% en las 13 áreas metropolitanas; tener 42% de afiliados al sistema de pensiones; ubicar 15% de personas mediante el sistema nacional de intermediación.

En 2012 se sanciona la Ley 1607 Reforma Tributaria, mediante una reducción de los impuestos a la nómina, bajando los aportes parafiscales y de seguridad social, se tenía el convencimiento que, atacando los costos no salariales, se lograría impactar el mercado laboral disminuyendo la informalidad o desde la otra orilla formalizando las empresas. En este punto es de observar algunas cifras que revelan resultados, según documento Conpes del Departamento Nacional de Planeación, la eliminación de los pagos en salud y parafiscales “a cargo de los empleadores para los empleados que devengaran menos de diez SMMLV, reduciendo los costos laborales no salariales en el promedio ponderado de 62

% a 49 % (ANIF, 2015). Redujo la informalidad laboral entre 2,9 y 6,8 puntos porcentuales para el grupo de asalariados beneficiarios entre 2012 y 2014. (Conpes 3956, 2019, 13).

En el ámbito local por medio del Acuerdo municipal 064 de 2013 se establece la Política Pública de Trabajo Decente en la ciudad de Medellín. Esta será de pública y constante preocupación. Esta política recoge los diferentes elementos definidos por las normas nacionales y los incorpora, los hace parte de su futuro plan de acción, y dice que sus programas van dirigidos a los trabajadores del sector formal como del sector informal. En el artículo 5o se manifiesta que el municipio “podrá desarrollar proyectos y programas, con el fin de promover la generación de trabajo decente y disminuir así la pobreza e inequidad de nuestro territorio”. (Política Pública Trabajo Decente Medellín), así mismo puntualiza con un enfoque de género el acompañamiento a los jóvenes, madres cabeza de hogar, personas en situación de discapacidad, desplazados, mujeres víctimas de violencia intrafamiliar, afrodescendientes, población LGBTI, para adelantar su capacitación y el acceso a oportunidades laborales.

Se plantea adicionalmente, que la Secretaría de Desarrollo Económico y otras entidades públicas y privadas, hagan seguimiento a esta política pública de trabajo decente.

Mediciones de informalidad. El DANE como ente rector de las estadísticas de Colombia es la fuente de los datos básicos que permiten hacer las diferentes mediciones sobre lo que constituye la informalidad.

- El DANE mide el empleo informal a través del módulo de informalidad de la Gran Encuesta Integrada de Hogares, valga anotar, que la encuesta contiene también un módulo de Micronegocios.
- El sector informal lo mide a través de la encuesta de Microestablecimientos, que toma las características de las unidades de producción en las que se realizan estas actividades.

De acuerdo con la Dirección de Metodología y Producción Estadística en 2009, para la medición de informalidad el DANE adopta la Resolución sobre estadísticas del empleo en el sector informal, que fue establecida en 1993 por la OIT. Esta definición parte del criterio de posición ocupacional y tamaño de la empresa. Toma en cuenta las características de las unidades de producción, es decir, se allega a un enfoque empresarial, el DANE manifiesta que esto permite incluir estas estadísticas en el sistema de cuentas nacionales, de esta manera poder medir su contribución al PIB. De otro lado considera que los asalariados tienen un empleo informal si su relación de trabajo, no está sujeta a la legislación laboral nacional, al impuesto de renta, a la protección social o determinadas prestaciones.

Se encuentran otras definiciones de informalidad, en relación a la ocupación, desde el punto de vista legal, en Estudios Laborales del Ministerio de Trabajo, se destacan las 27 caracterizaciones realizadas por Raquel Bernal 2009. La definición es sencilla: “Trabajadores que no hacen contribuciones a salud y/o pensiones”. De esta se desprenden una serie de combinaciones o caracterizaciones sumando hasta 27, en lo que se denomina un criterio de oferta.

Adicionalmente, al llevarse a un contexto metodológico los enfoques de informalidad planteados anteriormente, se puede plantear un resumen de las principales formas de medición de la informalidad como se muestra a continuación:

- ✓ **Legalidad:** En este caso el número total de ocupados trabajando de manera informal serán aquellos que no están afiliados ni a salud, ni a pensión.
- ✓ **Aproximación al enfoque DANE:** En este caso las personas ocupadas informales serán aquellas que no son empleados del gobierno, ni independientes con formación escolar terciaria, ni aquellos empelados particulares que trabajan con contrato.
- ✓ **Núcleo del empleo formal:** Esta definición señala que la base de la informalidad la representan los no asalariados sin educación superior (no calificados), los cuales tienen un acceso poco probable al sector más moderno de la economía y deben

conformarse con empleos de baja calidad, mal remunerados y, seguramente, con alta rotación (López, 2013).

Como complemento al resultado que arroja la medida de informalidad presentada por López (2013) se calcula la proporción de personas sin educación terciaria dentro de la fuerza laboral y la proporción de personas sin educación terciaria que hacen parte del empleo moderno. Esta comparación es importante porque, como lo señala dicho autor, la participación del trabajo moderno no calificado en la producción a nivel nacional ha mostrado una tendencia a la baja, con lo que una parte importante de este trabajo no calificado se convierte en excedente no utilizable por el sector moderno de la economía. Esto último, además provoca que estas personas participen menos en los ingresos laborales de la economía.

#### **1.4. Entornos institucionales que facilitan la informalidad**

Dados los diferentes enfoques de informalidad se presentan los entornos institucionales que ayudan a que esta se intensifique.

##### **1.4.1. Enfoque estructuralista**

Se ha observado una serie de factores, como la edad el nivel educativo y el género, por lo que estos condicionan la probabilidad de que un individuo se encuentre en el sector formal o informal. Un ejemplo de esto son las personas que laboran como informales, las cuales se caracterizan por tener bajo nivel educativo y por pertenecer al género femenino, este último se presenta principalmente por el doble papel que cumplen las mujeres en atender el hogar y además aportar ingresos, por ello necesitan trabajar con horarios flexibles, que justamente son los que se ofrecen en el sector informal(Ochoa & Ordóñez, 2004).

##### **1.4.2. Enfoque institucionalista**

Definiendo la institucionalidad como un conjunto de leyes o normas formales que dirigen el comportamiento humano (Como se cita en Hernández et al., 2014), también influyen en la informalidad. Un ejemplo de esto es el tamaño del sector público, medido desde el número de empleados públicos por habitante, influyen de manera directa en la informalidad, ya que entre más grande sea este indicador mayor es la probabilidad de emplearse en este sector, porque en aquellas ciudades con elevados índices de burocratización estatal, se generan más trabas a la decisión de formalizarse por parte de los hogares y las empresas (García, 2008).

#### **1.4.3. Enfoque basado en nuevas formas de organización del trabajo**

El lento desarrollo que sufren las industrias puede originar que su crecimiento y por tanto, la creación de oportunidades de empleo no se ajuste con el aumento de la fuerza laboral, situación que afecta los niveles de ocupación de la población (Fleury, 1994).

En cuanto al tamaño de la informalidad se observan dos factores que son determinantes. Por un lado, se tiene La productividad agregada de la economía y su capacidad para generar nuevos puestos de trabajo formales y, por otro, se tiene las características de los trabajadores y su perfil ocupacional para acceder a ofertas laborales. En consecuencia, se puede decir que la estructura productiva de las regiones determina el grado de informalidad laboral. De este modo, se observa que una estructura productiva solida genera mayores oportunidades de trabajo formal y creación de ingresos de calidad. En cambio en una estructura productiva que no tenga la capacidad de generar nuevos puestos de trabajo formales y de calidad hace que los trabajadores busque en el sector informal una opción para la generación de ingresos(Gutiérrez et al., 2018).

En Colombia los estudios del sector informal iniciaron con los trabajos de Bourguignon (1979), G. Fields (1980), Uribe y Forero (1984), López et al (1987) y Magnac (1991). Estos trabajos basados en la visión estructuralista, se enfocan en buscar evidencia que mostrara

que el mercado laboral colombiano estaba segmentado y que la informalidad se portaba de manera contracíclica. Otros trabajos que también analizaron este fenómeno son los realizados por Núñez (2002), Flórez (2002) y Ribero (2003). De estos trabajos se destaca el de Núñez, dado que es el primero que intentó relacionar la informalidad con la evasión de impuestos, tomando datos de la Encuesta de Hogares para 1988 y 1998, encuentra que hay una relación positiva entre la informalidad y la evasión de impuestos.

Flórez (2002), analiza para el periodo 1984-2000 cuál es el enfoque más apropiado para medir la informalidad en Colombia, la autora concluye que el enfoque más apropiado es el institucionalista. Ribero (2003), parte de dos definiciones de sector informal, una basada en requisitos institucionales y la otra en la posición ocupacional, encuentra que las diferencias más relevantes entre formales e informales están en los ingresos y los niveles educativos.

## Conclusiones

El concepto de informalidad resulta bastante amplio y ambiguo y heterogéneo. Es común confundir en el lenguaje la informalidad con la ilegalidad. Sin embargo, entre los distintos enfoques que se tienen en cuenta para la medición de la informalidad, sólo uno de estos considera la informalidad como algo ilegal, y es aquel en el que se considera a un empleado informal cuando no cotiza en el sistema de seguridad social integral (salud y pensión).

No obstante, también es importante mencionar que el concepto de informalidad puede cambiar dependiendo del país que se analice; en aquellos que tienen cobertura completa y gratuita en salud y pensión, no tendría sentido medirla a través de este enfoque. En la medición del DANE se le da prioridad al tamaño de las empresas, sin embargo, una empresa pequeña con su respectiva matrícula mercantil, y cuyos empleados se encuentren afiliados a seguridad social termina siendo una empresa formal que genera empleo formal, y, por lo tanto, desde la perspectiva del DANE estaría mal calificada como informal.

Finalmente, de acuerdo con el país que se quiera analizar y el tipo de problemática o política que se desee abordar, se puede utilizar alguna de las definiciones mencionadas, teniendo en cuenta que aquel enfoque propuesto por López (2013) nos llevaría a tener una mirada un poco más integral que no sólo considera las características del empleo, sino también del empleador, y por ende, su capacidad de desarrollar actividades más sofisticadas.

## Referencias

- Cárdenas, M., & Mejía, C. (2007). Informalidad en Colombia: Nueva Evidencia. Documentos de Trabajo, (35), 43. Retrieved from <http://www.fedesarrollo.org.co/wp-content/uploads/2011/08/WP-No.-35-Informalidad-en-Colombia-M-C?rdenas-y-C-Mej?a-WP35.pdf>
- DANE. (2009a). Departamento Administrativo Nacional de Estadística Dirección de Regulación, Planificación, Estandarización y Normalización. Metodología Informalidad Gran Encuesta Integrada De Hogares - Geih, 1–12.
- DANE. (2009b). Departamento Administrativo Nacional de Estadística Dirección de Regulación, Planificación, Estandarización y Normalización. Metodología Informalidad Gran Encuesta Integrada De Hogares - Geih, 1–12. <https://doi.org/10.1016/j.dane.2009.12.001>. Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) [Internet]. [cited 2015 Mar 5]. Available from: <http://www.dane.gov.co/index.php/poblacion-y-demografia/censos>
- Fernández, C., Villar, L., Gómez, N., & Vaca, P. (2017). Taxonomía de la informalidad en América Latina, (75). Retrieved from [http://www.repository.fedesarrollo.org.co/bitstream/handle/11445/3476/WP\\_2017\\_No\\_75.pdf?sequence=1&isAllowed=y](http://www.repository.fedesarrollo.org.co/bitstream/handle/11445/3476/WP_2017_No_75.pdf?sequence=1&isAllowed=y)
- Fleury, S. (1994). Estado sin ciudadanos: seguridad social en América Latina. Retrieved from <https://consejopsuntref.files.wordpress.com/2017/06/fleury-sonia-estado-sin-ciudadanos-seguridad-social-en-america-latina-cap-1-y-4.pdf>
- García, G. (2008). Informalidad regional en Colombia: Evidencia y determinantes, 37. Retrieved from <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/Colombia/cidse-univalle/20121123010357/Doc112.pdf>
- Gómez, L. G. (2007). La informalidad en la economía, algo incuestionable \*, (19), 47–67.
- Gutiérrez, F., Marín, M., & Becerra, S. (2018). Reflexiones sobre el salario mínimo y la informalidad, 28.
- Hart, K. (1973). Opportunities and Urban Employment in Ghana. *The Journal of Modern African Studies*, 11(1), 61–89. <https://doi.org/10.1017/S0022278X00008089>
- Heckman, J., & Pagés, C. (2000). NBER WORKING PAPER SERIES THE COST OF JOB SECURITY REGULATION: EVIDENCE FROM LATIN AMERICAN LABOR MARKETS James J. Heckman. New York, (June).
- Hernández, K. C., Yáñez, M., & Quejada, R. (2014). Determinantes de la Informalidad en Colombia. *Investigación y Desarrollo*, 22(510), 126–145. <https://doi.org/10.14482/I&D.V22I1.3078>

- Loaiza, N. (1997). A Simple Model and Some Empirical, (February). Retrieved from <http://documents.worldbank.org/curated/en/685181468743710751/pdf/multi0page.pdf>
- López, H, (2013), “El mercado laboral colombiano: tendencias de largo plazo”, En: El mercado de trabajo en Colombia: hechos, tendencias e instituciones, Banco de la República.
- Maloney, W. F. (1999). Does informality imply segmentation in urban labor markets? Evidence from sectoral transitions in Mexico. *World Bank Economic Review*, 13(2), 275–302. <https://doi.org/10.1093/wber/13.2.275>
- Ochoa, D., & Ordóñez, A. (2004). Informalidad en Colombia. Causas, Efectos de la economía del rebusque.
- Perry, G. E., Maloney, W. F., Arias, O. S., Fajnzylber, P., Mason, A. D., & Saavedra-Chanduvi, J. (2007). Informalidad: Escape y Exclusión. The International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank. Retrieved from [http://documentos.bancomundial.org/curated/es/889371468313790669/Informalidad-escape-y-exclusion%0Ahttp://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2008/08/25/000333037\\_20080825002558/Rendered/PDF/400080PUB0SPAN101OFFICIALOUSE0ONLY1](http://documentos.bancomundial.org/curated/es/889371468313790669/Informalidad-escape-y-exclusion%0Ahttp://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2008/08/25/000333037_20080825002558/Rendered/PDF/400080PUB0SPAN101OFFICIALOUSE0ONLY1)
- Perry, G. E., Maloney, W. F., Arias, O. S., Fajnzylber, P., Mason, A. D., & Saavedra-Chanduvi, J. (2008). Informalidad: escape y exclusión (Banco Mundial).
- Rosenbluth, G. (1994). Informalidad y pobreza en América Latina. *Revista de La CEPAL*, (52), 157–178. <https://doi.org/10.1007/s13398-014-0173-7.2>
- Rottenberg, S., & de Soto, H. (2006). El Otro Sendero; La Revolucion Informal. *American Journal of Agricultural Economics*, 70(2), 489. <https://doi.org/10.2307/1242106>
- Singer, P. (2003). Migraciones internas: consideraciones teóricas sobre su estudio. *Derechos Humanos. Órgano Informativo de La Comisión de Derechos Humanos Del Estado de México*, 1(62). Retrieved from <https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/derechos-humanos-emx/article/view/24064/21534>
- Tokman, V. (1982). Desarrollo desigual y absorción de empleo. *América Latina 1950-1980. Revista de La CEPAL*, (17), 129–141.
- Uribe, Jose y Ortiz, C. (2006). Visiones sobre la informalidad y una propuesta alternativa. In *Informalidad laboral en Colombia 1988-2000. Evolución, teorías y modelos* (pp. 21–54). Cali: Editorial Universidad del Valle.
- Vaca, P. (2017). Latina Cristina Fernández Taxonomía de la informalidad en América Latina,

(75).

#### Bibliografía

Concejo de Medellín. Acuerdo 64 de 2013. Política Pública de Trabajo Decente en la Ciudad de Medellín. Septiembre de 2013.

Congreso de Colombia. (2002) Ley 789 por la cual se dictan normas para apoyar el empleo y ampliar la protección social y se modifican algunos artículos del Código Sustantivo de Trabajo.

Departamento Nacional de Planeación. Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006. Hacia un Estado Comunitario. 155-162.

Departamento Nacional de Planeación. Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010. Estado Comunitario Desarrollo para Todos. 121-125.

Departamento Nacional de Planeación. Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014. Prosperidad para Todos. 129-139.

Departamento Nacional de Planeación. 2019. Documento Conpes 3956. Página 13.

Universidad Externado de Colombia. (2003) Boletín del Observatorio del Mercado de Trabajo y la Seguridad Social. Nro 6. Ley 789 de 2002 Reforma Laboral Colombiana.

Estadísticas ocupados informales [www.dane.gov.co](http://www.dane.gov.co)

## **Agradecimientos**

Esta serie de documentos de trabajo es financiada por el programa “Inclusión productiva y social: programas y políticas para la promoción de una economía formal”, código 60185, que conforma Colombia Científica-Alianza EFI, bajo el Contrato de Recuperación Contingente No.FP44842-220-2018.

## **Acknowledgment**

This working paper series is funded by the Colombia Científica-Alianza EFI Research Program, with code 60185 and contract number FP44842-220-2018, funded by The World Bank through the call Scientific Ecosystems, managed by the Colombian Ministry of Science, Technology and Innovation.